

N° 311

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1989

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 approuvant le
Xème Plan (1989-1992), CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE
LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. Jacques OUDIN,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larus, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; MM. Emmanuel Hamel, Jean-François Pintat, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Jean Clouet, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 545, 624, 625, 626, 640 et T.A. 87.

Sénat : 279 (rectifie), 290, 294 et 309 (1988-1989).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
PREMIERE PARTIE : LA STRATEGIE DU PLAN	9
Chapitre Premier : un plan mouvant	11
I - Une nouvelle conception du Plan	11
A - Un plan stratégique : mais quel type de stratégie ?	11
B - Un plan permanent	12
C - Du plan de la Nation au plan du gouvernement	13
II - L'absence de quantification	14
A - Une planification stratégique sans repères suffisamment chiffrés	14
B - Des outils macro-économiques dont la modernisation est indispensable	16
Chapitre II : L'emploi : un objectif national mais des incertitudes manifestes	19
I - La contrainte et l'atout démographique de la France	19
II - Une situation de l'emploi préoccupante mais en voie d'amélioration	21
III - Quelle stratégie de reconquête de l'emploi ?	25
A - La répartition des revenus	25
1. des gains de pouvoir d'achat réels mais nécessairement modérés	26
2. de nombreuses incertitudes sociales dans le domaine de l'emploi rendent difficilement crédible l'objectif ainsi fixé par le Plan	27
3. vers une politique plus active de participation et d'intéressement des salariés	29
B - Le rythme et le contenu en emplois de la croissance doivent augmenter	30
1. les projections macro-économiques associées à la préparation du Xè plan sont peu optimistes	30
2. les scénarios pour l'économie française à l'horizon 1994 réalisés par la cellule économique du Sénat confirment cette tendance	31

Chapitre III : Un plan qui fait une place insuffisante à l'entreprise	35
I - Une place insuffisante à l'investissement	35
A - La situation des entreprises s'est améliorée... ..	35
B - Mais la croissance des investissements productifs demande à être poursuivie	37
1. une réelle croissance des investissements productifs	37
2. un retard cumulé considérable de nos investissements productifs en France... ..	38
3. ... et à l'étranger	39
II - Le Plan ne contient pas un véritable projet industriel	43
Chapitre IV : Un plan infléchi par l'idéologie : une focalisation inopportune sur l'économie mixte	46
I - Une définition économique vague	47
II - L'économie mixte définie par son contenu	47
III - Trois justifications pseudo-économiques de l'économie mixte	48
1. "La fragilité de l'actionnariat privé"	48
2. "Le risque de déstabilisation de l'actionnariat par l'étranger"	51
3. "La défaillance de l'initiative privée"	52
IV - Le vrai problème du financement des entreprises publiques	53
V - L'économie mixte : un vrai problème économique, un vrai problème politique	55
1. Une situation paradoxale : le fonctionnement en économie concurrentielle	55
2. Un vrai débat politique	55
VI - La nécessité d'un code de bonne conduite pour l'Etat dans les rapports entre le secteur concurrentiel public et le secteur privé	57
DEUXIEME PARTIE : PLAN ET FINANCES PUBLIQUES	59
Chapitre Premier : Plan et budget	61
I - La faiblesse des engagements budgétaires	61
A - Le choix critiquable de l'absence de données budgétaires chiffrées	63
1. l'argument de la fragilité des objectifs chiffrés n'est pas convaincant	63

2. les exemples étrangers attestent de l'intérêt des perspectives budgétaires à moyen terme	64
3. des prises de position très "évolutives"	65
B - Les engagements chiffrés	66
1. les engagements en valeur	66
2. les engagements en taux	69
C - Les objectifs non chiffrés	74
1. la réduction du déficit budgétaire	74
2. la maîtrise globale de la dépense publique	77
II - L'incertaine cohérence des objectifs budgétaires	80
A - Le respect incertain des engagements antérieurs	80
1. l'abandon de la programmation budgétaire est désormais acquis	80
2. le respect des lois de programmation est particulièrement douteux	81
B - La maîtrise globale de la dépense publique : une volonté louable qui semble dépasser les possibilités effectives de l'Etat	84
1. le dérapage de 1989	84
2. même peu nombreux, les objectifs touchant aux finances publiques paraissent difficilement compatibles	85
3. l'objectif de la "maîtrise globale de la dépense publique" engage d'autres acteurs que l'Etat	86
Chapitre II : Plan et fiscalité	88
I - L'abandon explicite de la baisse des prélèvements obligatoires	88
A - Un engagement politique constant...	88
B - Manifestement impossible à respecter...	90
C - Mais dont la poursuite est nécessaire...	92
II - La nécessaire réforme de la fiscalité française	93
III - La fiscalité de l'épargne	96
A - La directive communautaire	97
B - Les propositions de la Commission pour harmoniser les fiscalités de l'épargne	97
C - Libération des mouvements de capitaux et harmonisation fiscale	98
D - Des disparités considérables	98
E - Les risques de délocalisation	100

F - Harmonisation fiscale et front du refus	101
G - La position française	101
III - La fiscalité de l'entreprise : un oubli regrettable du Plan ..	103
A - La suppression idéologique de la référence à la baisse de l'impôt sur les sociétés	103
B - La nécessité de rapprocher les prélèvements obligatoires français sur ceux de nos partenaires	105
C - Favoriser les rapprochements d'entreprises	107
IV - La problématique de l'harmonisation de la TVA	108
A - Les propositions de la Commission de Bruxelles ont été vivement critiquées	109
B - La position française	111
C - Le coût des mesures envisagées, bien que dépendant de la politique adoptée, est considérable	111
D - Les mesures immédiates du budget 1990	113
V - Les contradictions du Plan en matière de prélèvements sur les revenus	113
A - Le problème du bouclage des finances publiques	113
B - Un impôt atypique qu'il convient de moderniser	115
C - Une pression accrue mais indolore	116
Chapitre III : Plan, collectivités locales et aménagement du territoire	117
I - Quelle réforme pour les finances locales ?	117
A - Le contexte d'une éventuelle réforme : de l'augmentation forte à la stabilisation des impôts locaux	117
B - Les voies d'une éventuelle réforme	120
II - La clarification des compétences	125
A - L'ajustement de la répartition des compétences entre les différents niveaux des collectivités locales	125
B - Les transferts de charges implicites de l'Etat aux collectivités locales : une partie critiquable	126

III - Plan et aménagement du territoire : aspects financiers . . .	128
A - Les contrats de plan Etat-régions	128
B - Le financement des autoroutes	131
1. le triple constat sur le réseau autoroutier actuel	132
2. il existe un financement adapté pour un programme autoroutier ambitieux	133
Chapitre IV : Des perspectives incertaines en matière de prélèvements sociaux	136
I - Les contraintes de l'avenir à législation inchangée	137
A - Les régimes de retraite : un besoin de financement croissant	137
1. des causes liées à des phénomènes structurels	137
2. des enjeux financiers considérables	138
B - Des évolutions plus contrastées pour les autres régimes de protection sociale	140
1. une dégradation prévisible du solde de l'assurance maladie	141
2. deux excédents persistants	143
3. une évolution incertaine pour l'assurance chômage	145
II - La réponse apportée par le Plan	146
A - Le cadre général retenu par le Plan	147
1. hypothèse centrale	147
2. les contraintes liées aux autres objectifs définis dans le Plan	147
B - La maîtrise des dépenses : des options courageuses au contenu très imprécis	148
1. la reprise officielle des propositions récentes	148
2. le X ^e Plan affirme clairement l'impérieuse nécessité d'adapter les régimes de retraite	149
3. la difficile recherche d'une meilleure régulation des dépenses de santé	150
C - L'absence de politique familiale véritablement ambitieuse	152
D - Le financement complémentaire : une proposition essentielle et contestable du Plan	153
1. le prélèvement sur tous les revenus des ménages...	153
2. ... dont le taux reste "en blanc"	154
EXAMEN EN COMMISSION	155

Mesdames, Messieurs,

Rompant avec une tradition de quantification des objectifs qui avait certes connu quelques errements dûs à un trop grand goût du détail et de la précision dans un monde incertain, le Xe Plan s'est voulu stratégique.

Il y a si bien réussi que sa fonction première de réduction des incertitudes a quasiment disparu. Catalogue d'objectifs dénués d'engagements, ce plan, que le Gouvernement considère avec un goût certain du paradoxe d'autant plus contraignant qu'il est dépourvu de chiffres, se présente comme une vague ambition.

La France aurait attendu la signature de l'Acte Unique pour se préoccuper de sa compétitivité et s'apercevrait brutalement du peu de temps qu'il lui reste pour adapter son économie à une Europe dont on découvrirait à la fois l'existence et les enjeux.

Le Plan -dit-on- a le mérite d'exister. Du reste, qui ne souscrirait à l'objectif central qui le guide : retrouver un haut niveau d'emploi grâce à une croissance non inflationniste tirée par l'investissement et l'exportation ?

Tout, en fait, repose sur les moyens que l'Etat se donne et sur la précision des engagements qu'il prend solennellement.

Le Xe Plan n'est en fait qu'une ardente intention dès le départ mal appréhendée.

Fidèle à une certaine tradition, le Gouvernement répartit généreusement les fruits de ce qu'il n'a pas encore récolté et dont la production dépend peu de lui.

C'est pourquoi, il eut été nécessaire, selon votre Commission, d'inverser les priorités et, en définitive, de faire un plan différent articulé autour du développement prioritaire du secteur productif et d'un noyau dur d'engagements précis de l'Etat sur les finances publiques dont il est maître.

Le Xe Plan s'est voulu tout autre. Par une référence marquée au choix de l'économie mixte, de plan de la Nation il est devenu celui du Gouvernement.

Le Xe Plan par son caractère flou, les doutes que la non quantification fait peser sur la cohérence des grands équilibres, son côté partisan ne peut rassembler que des adeptes et des thuriféraires, mais non la Nation.

PREMIERE PARTIE

LA STRATEGIE DU PLAN

La stratégie définie par le Xe Plan apparaît comme trop incertaine.

Le processus d'élaboration retenu par le Gouvernement n'a pas suivi les règles établies par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Certes, cette procédure, dont M. Michel Rocard, à l'époque ministre d'Etat, ministre du Plan, a été l'inspirateur, avait été largement critiquée notamment par le Gouvernement de M. Jacques Chirac qui avait déposé en 1988 un projet de réforme.

S'il est satisfaisant de constater que le Gouvernement s'est largement inspiré, pour l'élaboration du Xe Plan, des propositions faites en 1988. Il n'en existe pas moins un vide juridique qu'il sera nécessaire de combler.

Si le Xe Plan se définit comme un "plan stratégique", il n'apparaît pas clairement une stratégie de l'Etat pour les quatre années à venir alors qu'elle devrait constituer le noyau dur du Plan.

La précipitation dans laquelle le projet de Plan a été conçu n'a pas permis une concertation suffisante des partenaires économiques et sociaux. En définitive, le Xe Plan apparaît plus comme le Plan du Gouvernement que celui de la Nation.

L'absence quasi totale de quantification du Xe Plan accroît l'incertitude sur la stratégie de l'Etat et pose le problème de la modernisation de l'outil français de projection macro-économique.

Cette absence de précision sur les engagements de l'Etat est particulièrement marquée en matière d'emploi. La reconquête d'un haut niveau d'emploi apparaît comme l'objectif central du Plan sans que les moyens qui permettraient la réalisation de cette ambition soient clairement définis et emportent la conviction.

Le Xe Plan est également le plan de l'emploi de l'entreprise. L'amélioration continue de la compétitivité de nos entreprises qui passe par un haut niveau d'investissement et par l'amélioration de leurs

marges, est la condition d'une lutte efficace contre le chômage. Aucun projet de politique industrielle ne ressort du Plan du Gouvernement.

Enfin, le Xe Plan est celui du retour de l'idéologie avec l'affirmation sans ambiguïté d'un choix clair pour l'économie mixte dont la justification ne repose que sur des critères pseudo économiques.

CHAPITRE PREMIER

UN PLAN MOUVANT

I - UNE NOUVELLE CONCEPTION DU PLAN

A - Un plan stratégique : mais quel type de stratégie ?

Le Xe Plan fait référence à une planification stratégique du reste, inspirée de celle mise en oeuvre par les entreprises.

"Dans cet univers de croissance lente et de règles du jeu financier cahotiques, les acteurs économiques ont dû s'adapter. Si les Etats ont parfois abandonné toute vision longue et se sont réfugiés dans un pilotage financier à court terme, les entreprises, elles, et notamment les très grandes, ont éprouvé le besoin de se diriger dans la tourmente en élaborant une planification stratégique : quels marchés abandonne-t-on, quels marchés conquiert-on, quelle part de marché minimum recherche-t-on, sur quels produits, dans quels secteurs, vers quelles technologies se recentre-t-on ? On ne fera pas tout, on ne gagnera pas partout, il faut donc choisir en sachant que la mise en oeuvre de ces choix demandera plusieurs années et portera donc sur le moyen terme.

La planification stratégique de l'entreprise s'inscrit dans la logique du marché international.

Ainsi doit-il en être de l'Etat."

Il existe pourtant une certaine différence d'approche entre les concepts de plan et de stratégie. Le Plan a pour ambition d'être le chef d'orchestre d'actes interdépendants et si possible conjugués.

Au contraire, la stratégie doit faire face à l'imprévisible, s'adapter aux fluctuations, voire aux chocs de son univers afin de retrouver les moyens de réaliser ses grands objectifs.

Si la réflexion stratégique est indispensable dans un univers incertain, le Plan peut être stratégique pour l'Etat auquel, comme le soulignait M. Michel Rocard lors du débat à l'Assemblée nationale *"l'aspect macro-économique central en même temps que l'aspect régalién qui le caractérisent relèvent d'autres traitements et d'une autre écriture"*.

Pourtant, c'est précisément cette absence de précision dans la définition de la stratégie de l'Etat qui émerge du Xe Plan.

B - Un plan permanent

Pourtant, la conception d'une planification à la française, planification indicative et non normative doit être maintenue. Le mérite essentiel du plan n'est-il pas de réunir à périodicité régulière les différents acteurs de la vie politique, économique et sociale afin de mettre en commun les opinions et d'éclairer -autant que faire se peut- l'avenir ?

Le plan a, par ailleurs, une valeur démocratique et pédagogique. Voté par le Parlement, il décrit publiquement les grandes orientations de la politique économique et sociale de la France. Le débat public auquel il donne lieu, l'information du citoyen et des décideurs qu'il assure devraient en faire un document consensuel.

Vis-à-vis des entreprises enfin, le plan a pour objet d'être un réducteur d'incertitude. L'engagement clair d'une politique de croissance tirée par l'investissement et l'exportation, le choix d'une stabilisation des charges sociales des entreprises et d'une modération de la politique salariale permettraient aux entrepreneurs de mieux cibler leurs politiques de développement.

De ce point de vue la concertation avec les partenaires sociaux a souffert de la précipitation voulue par le Gouvernement dans l'élaboration du Plan.

Si l'un des mérites fondamentaux du Plan est cet exercice de réflexion périodique que mènent les acteurs de la vie économique, sociale et politique, on ne peut que regretter que les commissions mises en place n'aient eu que trois mois pour rendre leur avis.

Cette concertation insuffisante n'a pas permis la maturation nécessaire des idées, née de la confrontation et de la réflexion.

Pour pallier cet inconvénient, le Premier ministre a décidé que désormais la concertation serait permanente et, pour ce faire, les commissions du Plan continuent leurs travaux de janvier à juin 1989.

Mais si cette concertation est permanente, dans une planification permanente que signifie l'exercice, pour le Parlement, du vote d'une loi de Plan, alors qu'elle est en cours de modification ?

Il ne s'agit pas de défendre une conception figée du Plan, voté une fois pour toutes, mais de s'interroger sur la procédure même.

Le Parlement doit avoir un rôle central dans le suivi d'un plan permanent. Un examen à mi-parcours sanctionné par un vote ne peut suffire ; il est nécessaire qu'une partie du rapport économique et financier de la loi de finances de l'année soit consacrée au Plan et à son évolution pluriannuelle en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Des outils macro-économiques à deux-trois ans doivent permettre de décrire le prévisible, afin que le législateur puisse se prononcer en connaissance de cause.

C - Du Plan de la Nation au Plan du Gouvernement

"Le Xe Plan est fait par et pour le Premier ministre" (Le Monde 26 janvier 1989).

Cette déclaration de M. Lionel Stoléru est inquiétante et révélatrice : le Xe Plan est le plan du Gouvernement en place, l'instrument d'une politique, l'application des orientations de la "Lettre à tous les Français".

Le secrétaire d'Etat au Plan devait d'ailleurs confirmer cette appropriation du Plan lors de son audition par la Commission des Finances le 10 mai 1989 en déclarant :

"Il ne s'agit pas d'un parachutage de la rue de Martignac. Fruit d'un travail qui a duré des mois, il correspond très exactement aux intentions du Gouvernement pour les quatre prochaines années".

Le Xe Plan soumis au Parlement apparaît ainsi comme une déclaration de politique économique générale.

II - L'ABSENCE DE QUANTIFICATION

Le projet de Plan ne comporte pratiquement pas d'engagements chiffrés.

A l'exception de l'Education nationale et des contrats de plan Etat-région sur lesquels le Gouvernement a pris des engagements précis, le Plan ne donne lieu à la fixation d'aucun objectif quantifié.

Comme le Conseil économique et social ainsi que la majeure partie des Commissions du Xè Plan, la Commission des Finances ne peut que regretter qu'un élément fondamental de la réduction des incertitudes manque à l'éclairage de la décision.

Maniant le paradoxe, M. Stoléru déclarait devant votre commission :

"Cette conception (un plan stratégique) nous paraît induire un engagement beaucoup plus contraignant pour l'Etat malgré et peut-être à cause de l'absence de données chiffrées".

A - Une plafinification stratégique sans repères suffisamment chiffrés.

M. Michel Rocard soulignait que "la démarche que nous avons adoptée, il y a presque un an, s'apparente à la planification d'entreprise, qui suppose réflexion stratégique, choix des priorités, capacités de réaction pendant l'exécution". (J.O. Débats A.N. - 25 avril 1989, p. 383).

Il convient d'ajouter qu'une fois définis les cibles et les objectifs, les entreprises déterminent les moyens qui leur sont nécessaires. Cette quantification des moyens qui paraît indispensable à tout chef d'entreprise, ne doit-elle pas paraître non moins indispensable aux Etats ?

Il y a une certaine incohérence à ne pas chiffrer les objectifs pour les agrégats macro-économiques, ou à ne pas quantifier la variation des recettes fiscales au prétexte qu'ils sont dépendants de la croissance, laquelle est fonction de la demande étrangère. Dans le même temps pourtant on fixe un objectif à la croissance, à l'investissement, et à la consommation dont la réalisation a nécessairement des conséquences éclairantes sur les agrégats macro-économiques.

En matière de fiscalité, l'harmonisation fiscale européenne entraînera d'importantes pertes de recettes. La loi de finances pour 1990 doit comporter un important dispositif en ce sens. Pourtant l'adaptation de notre fiscalité d'ici au 1er janvier 1993 ne fait l'objet d'aucune projection en dehors de celles effectuées par la cellule économique du Sénat pour la T.V.A.

Le risque n'était pas grand d'éclairer le débat en présentant dans le projet de loi approuvant le Xe Plan, un compte central et des scénarios alternatifs retenant les hypothèses les plus vraisemblables d'évolution de l'économie et des finances publiques françaises à quatre ans, en tenant compte d'ailleurs de la dimension européenne.

Cela n'aurait ressemblé en rien à un engagement du Gouvernement.

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances précise en effet (art. 1 § 6) :

"Les plans approuvés par le Parlement, définissant les objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme".

Les lois de planification n'ont donc pas de caractère contraignant au point de vue financier. Toute évaluation de dépense n'a qu'un caractère prévisionnel et les engagements financiers ne sont possibles que dans la mesure où ils ont été prévus par une loi de finances.

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prévoit dans son article 4 un certain nombre de prévisions dont le Conseil Constitutionnel souligne le caractère non contraignant :

"Ces prévisions et ces indications n'ont en aucun cas le caractère d'autorisation de recettes ou de dépenses ou de prescription engageant les finances de l'État." (CC. 82.142 - DC du 27 juillet 1982).

Cette affirmation est tellement évidente que le Gouvernement prévoit dans le cadre de la maîtrise des finances publiques que des projections budgétaires pluriannuelles

accompagneront la préparation du budget, afin de mieux cerner ses conséquences sur l'emploi et les marges de manoeuvre disponibles.

Enfin, on imagine mal que l'Etat qui dispose au sein de l'administration de l'INSEE, de la direction de la Prévision, de celles du Budget et du Trésor de moyens de prévisions considérables n'ait pas fait effectuer des prévisions plus détaillées que celles du groupe de projections macro-économiques du Plan qui ne comportent même pas une projection détaillée des finances publiques .

Ces projections sont indispensables pour que le Plan soit réellement un réducteur d'incertitude.

Le fait de disposer des projections de la dette publique, de l'évolution du déficit budgétaire, du solde de financement des entreprises publiques ou du solde de la sécurité sociale serait particulièrement éclairant.

B - Des outils macro-économiques dont la modernisation est indispensable

Les modèles dont dispose l'administration et notamment DMS pour le moyen terme et MÉTRIC pour le court terme reposent sur une représentation de l'économie qui n'est plus en phase avec les conditions d'ouverture de la France sur l'extérieur et la compétitivité internationale.

La validation des équations de ces modèles se fait à l'aide des séries statistiques des 15 dernières années. La projection du futur se fait donc mécaniquement selon des lois qui s'appliquaient à une représentation de l'économie qui n'a plus cours.

De ce fait, les économistes et les statisticiens sont amenés à "donner des coups de pouce" aux équations afin de les faire mieux cadrer avec la réalité d'aujourd'hui. Cet aspect empirique de la projection macro-économique est en tout état de cause inévitable compte tenu de l'impossibilité pour une formalisation de prétendre à la représentation exacte du réel. Elle prend néanmoins aujourd'hui une dimension excessive.

La France ne dispose plus aujourd'hui de modèles de projections performants ce qui explique peut-être l'absence actuelle de prévisions.

Une ambition de planification permanente passe à l'évidence par une rénovation de nos outils de projection macro-économiques.

Il n'en reste pas moins vrai que les projections qui ont été effectuées apportent des enseignements, soulignent des tendances, mettent en valeur des incompatibilités.

L'un des enseignements les plus intéressants des modèles est que l'on sait réaliser deux sur trois des objectifs fondamentaux du Plan, quelle que soit leur combinaison, mais pas les trois ensemble.

Quand on examine l'ensemble des modèles macro-économiques, on n'arrive pas à résoudre à la fois l'exigence d'une croissance suffisante pour résoudre le problème du chômage, la réduction du déficit extérieur et celle des dépenses publiques. Il y a là un véritable défi.

Le deuxième enseignement des modèles est une constatation très positive : la France a aujourd'hui une capacité de croissance, sans détérioration de ses équilibres économiques et budgétaires, comme la moyenne de ses partenaires européens.

La France peut désormais assurer une croissance de 3 % sans déficit extérieur ce qui n'était pas le cas il y a encore deux ans et qui souligne l'énorme perte de compétitivité enregistré dans le passé et le redressement opéré depuis quelques années.

Enfin, les modèles, compte tenu de leur méthode d'estimation, ont une certaine tendance au pessimisme. On peut donc

espérer que si les modèles se trompent, la réalité sera plus favorable à l'économie française.

Le fait de souligner ces enseignements des modèles met en relief le besoin pour l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux, d'un outil de prévision. Le Plan ne saurait être un réducteur d'incertitude sans une description quantitative minimum de l'avenir.

Sans pour autant rééditer les errements du IXe Plan, la quantification des hypothèses macro-économiques et leurs conséquences sont une exigence de clarté.

Le corollaire de cette quantification doit être la mise à la disposition du Parlement des hypothèses macro-économiques pluriannuelles à chaque loi de finances.

CHAPITRE II

L'EMPLOI : UN OBJECTIF NATIONAL MAIS DES INCERTITUDES MANIFESTES.

Le Xè Plan propose une stratégie économique globale relativement consensuelle : l'objectif central en étant la reconquête d'un haut niveau d'emploi grâce à une croissance non inflationniste tirée par l'investissement et l'exportation.

La lutte contre le chômage est une priorité nationale évidente et un devoir de solidarité.

"Une France forte et solidaire n'est pas une France résignée devant le chômage".

L'éradication de ce mal social qu'est le chômage est poursuivi d'un gouvernement à l'autre. Le taux élevé du chômage français a un coût évident. Si l'on ajoute aux 191,7 milliards de francs de dépenses pour l'emploi en 1987, 113,4 milliards de francs de manque à gagner en cotisations sociales et en impôts non versés, on arrive à un total de plus de 300 milliards, soit 30 milliards par point de chômage reporté à la population active.

Toute chose étant égale par ailleurs, la baisse d'un point du taux de chômage français correspond au montant estimé de la cotisation sociale généralisée sur l'ensemble des revenus dont le Plan envisage la création.

I - LA CONTRAINTE ET L'ATOUT DEMOGRAPHIQUE DE LA FRANCE

La démographie obéit à des tendances lourdes fondée sur des considérations sociologiques dont la politique et l'économie sont un élément dont l'influence à court terme n'est pas déterminante. Le grand marché européen de 320 millions de consommateurs est un marché qui semble inéluctablement en voie de réduction du fait d'une baisse conjuguée de la natalité et de la fécondité des pays européens par rapport au reste du monde.

Dans une Europe démographiquement malade, la France a encore une position relativement privilégiée qu'elle ne maintiendra que si le Gouvernement met en place une politique nataliste dynamique.

Pour la France, cette évolution de la démographie conjuguée à l'accroissement du taux d'activité féminin, en partie compensé par l'arrivée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, entraîne une progression annuelle de la population active jusqu'au-delà de l'an 2005.

Taux de croissance de la population d'âge actif, 1950-2050

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050
Canada	2.0	2.3	2.1	1.1	0.8	0.7	0.0	-0.3	0.2	0.3
France	0.3	1.1	0.8	0.7	0.2	0.3	-0.4	-0.5	-0.5	-0.3
Allemagne	0.8	0.7	0.6	0.4	-0.5	-0.7	-0.9	-1.7	-1.1	-0.5
Italie	0.9	0.3	0.6	0.6	-0.2	-0.3	-0.6	-1.0	-1.1	-0.5
Japon	1.9	1.9	0.9	0.9	-0.1	-0.5	-0.4	-0.2	-0.6	-0.2
Royaume-Uni	0.1	0.3	0.3	0.4	0.0	0.2	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1
Etats-Unis	0.9	1.6	1.7	0.8	0.8	0.7	0.0	-0.2	0.2	0.2
Moyenne des pays ci-dessus ^a	1.0	1.2	1.0	0.7	0.1	0.1	-0.4	-0.6	-0.4	-0.1

a) Taux de progression annuels composés moyens ; il s'agit de taux observés pour la période 1950-1960 à 1970-1980 ; de projections pour 1980-1990 à 2040-2050

b) Moyenne non pondérée.

Source : Annexe A, tableau A.1.

Source OCDE - Le vieillissement démographique, conséquence pour la politique sociale - Paris 1988

Cette progression de la population active française est à la fois une contrainte et un atout par rapport à nos principaux partenaires.

Une contrainte évidente puisque, sur la période 1985-1990, c'est 188.000 actifs de plus qui arrivent sur le marché du travail chaque année. Ce chiffre passe à 165.000 par an de 1990 à 1995, à 94.000 par an de 1995 à 2000 et à 22.000 de 2000 à 2005.

Durant le Xe plan, c'est donc environ 180.000 actifs supplémentaires qu'il convient d'accueillir sur le marché du travail chaque année.

C'est un atout aussi car la diminution de la population active, la pénurie de main d'oeuvre jeune met en péril l'adaptabilité au progrès et d'une manière générale, la compétitivité de nos économies.

ÉVOLUTION ANNUELLE MOYENNE DE LA POPULATION ACTIVE POTENTIELLE ET DE SES PRINCIPALES COMPOSANTES

(En milliers.)

Périodes	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Variation totale (1)	+ 188	+ 162	+ 94	+ 22
Effet démographique (2)	+ 149	+ 121	+ 90	+ 35
Effet de l'évolution des taux d'activité (3)	+ 39	+ 41	+ 4	- 13
<i>Dont :</i>				
Effet de l'évolution des taux d'activité des femmes de 25 ans à 54 ans	+ 131	+ 93	+ 54	+ 27

(1) Par définition (1) = (2) + (3).

(2) L'effet démographique correspond à l'accroissement de la population active que l'on enregistrerait à taux d'activité constants par sexe et classe d'âge.

Source : extrait de « la population active commence à diminuer juste après l'an 2000 », O. Marchand, Economie et statistique n° 190, Juillet-août 1986.

II - UNE SITUATION DU CHOMAGE PREOCCUPANTE MAIS EN VOIE D'AMELIORATION

La France, si elle situe son taux de chômage dans la moyenne européenne, a un retard évident par rapport à ses principaux partenaires au sein de la Communauté économique comme l'indique le tableau ci-après.

**Comparaison des taux de chômage dans la C.E.E.
depuis 1985 (en %)**

	1985	1986	1987	1988
France	10,3	10,4	10,6	10,4
R.F.A.	7,3	5,5	6,4	6,4
Grande-Bretagne	11,5	11,5	10,6	8,7
Italie	9,4	10,5	11	12,4
Luxembourg	3	2,6	2,7	2,5
Belgique	11,7	11,8	11,6	10,8
Pays-Bas	10,5	10,2	10	10
Danemark	7,6	5,8	5,8	6,4
Irlande	18,5	18,3	18	17,6
Grèce	8,7	8,2	7,9	7,9
Espagne	21,9	21,2	20,5	19,6
Portugal	8,5	8,2	6,8	5,9

(Source Eurostat - avril 1989)

Par ailleurs, le chômage français a des spécificités qui accroissent son désavantage :

**Caractéristiques comparées du chômage en France
et à l'étranger (en %)**

Eurostat Janvier 1989	France	R.F.A.	G.B.	Italie
Taux de chômage total	10,3	6	6	12,2
- hommes	7,6	4,8	7,9	8,1
- femmes	13,7	7,8	6,9	19,5
- moins de 25 ans	21	5,5	9,9	35,1
- plus d'un an 1987 source OCDE	45,5	32 *	42,6	

A l'exception de l'Italie, la France se caractérise par un chômage de plus longue durée (de mars 1988 à mars 1989 la durée moyenne du chômage est passée de 362 à 368 jours) qui touche particulièrement les jeunes et les femmes.

Enfin, la croissance française, prise sur la période 1982-1987, est nettement moins généreuse en création d'emplois que celle de nos partenaires.

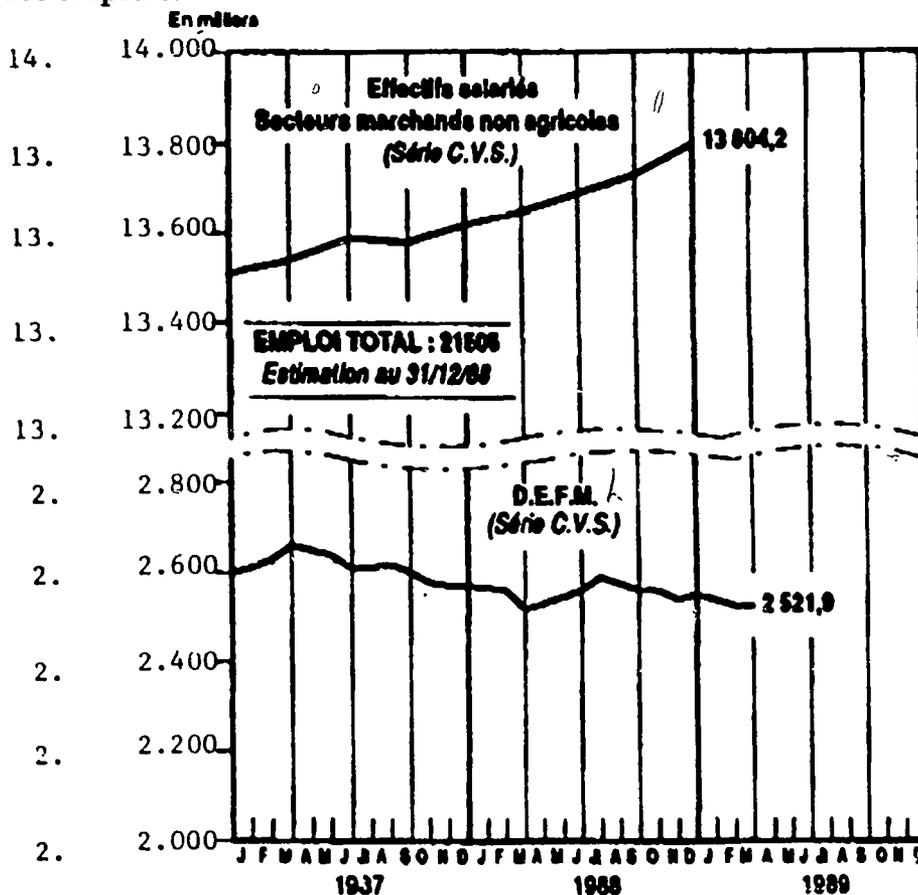
**Croissance de l'emploi pour 1 point de croissance
moyenne 1982-1987
en pourcentage**

France	R.F.A.	G.B.	Etats-Unis
- 0,12	0,08	0,27	0,27

Source : Expansion 18 nov./1er déc. 1988

Pourtant les derniers chiffres publiés par l'INSEE font état d'une amélioration certaine de l'emploi en France.

Depuis 1987, la situation du chômage en France s'améliore puisque les entreprises françaises ont recommencé depuis cette date à créer des emplois.



*D.E.F.M. : Demandes d'emploi fin de mois

Source : Ministère du Travail - avril 1989

En 1988, 212.700 emplois salariés ont été créés dont 79.100 pour le seul dernier trimestre de l'année.

Cette performance est due en partie à une conjoncture nationale et internationale exceptionnelle puisque selon les comptes provisoires de la Nation la croissance du PIB a été de 3,4 % en 1988.

On peut pourtant espérer que la structure de ces créations d'emplois annonce une "tendance vertueuse" du chômage français.

Les créations d'emploi en 1988 ont été essentiellement le fait des secteurs marchands non agricoles, marquant ainsi le début d'une "croissance plus riche en emploi" souhaitée par le plan. L'INSEE estime que les services marchands ont créé en 1988, 185.000 emplois nouveaux, soit une progression de 5,9 %.

Par ailleurs, il convient de relever une très nette stabilisation des effectifs industriels qui, selon l'UNEDIC ne diminueraient que de 0,9 % en 1988 contre 2,5 % en 1987. Il semble que les premières estimations pour 1989 permettent d'espérer la poursuite de cette tendance.

Pourtant l'ensemble des analystes s'attend à un ralentissement de la croissance en 1990 du fait de l'épuisement de l'effet bénéfique du contrechoc pétrolier et du ralentissement du phénomène classique de l'accélérateur d'investissement.

Enfin, à moyen terme, si le tertiaire est l'élément dominant de la reprise de l'emploi, le bouleversement considérable que va être la libre prestation de services pour les banques et les assurances en 1993, va exacerber la concurrence dans ce secteur. Si la productivité est comparable entre banques européennes, des gisements de productivité considérables demeurent dans un emploi plus performant de l'outil informatique. D'une manière générale on s'accorde à penser que le secteur des banques et des assurances recèle un chômage potentiel important due à l'exacerbation de la concurrence après 1993.

Ce n'est pas le développement des services ou des activités intermédiaires, tels qu'ils sont décrits dans le Plan, qui généreront un flux significatif de création d'emplois (gardes des enfants, aide à domicile des personnes âgées, sauvegarde de l'environnement ou activités intermédiaires du secteur social).

La France ne pourra avoir un secteur tertiaire dynamique que si le secteur industriel est dynamique et compétitif.

Ces incertitudes soulignent à quel point la contrainte de l'emploi est l'enjeu fondamental du Xe Plan.

III - QUELLE STRATEGIE DE RECONQUETE DE L'EMPLOI ?

Les objectifs fixés par le Plan pourront-ils être atteints ?

Selon le Xe Plan :

"La lutte pour l'emploi se livre à deux niveaux étroitement imbriqués :

- la répartition des revenus qui doit donner la priorité à la création d'emplois ;

- le rythme et le contenu en emploi de la croissance qui doivent augmenter."

Cette citation du Plan montre que d'emblée le problème a été mal posé et mal appréhendé. Si le Plan doit préparer à une économie ouverte et mondiale, la priorité est d'avoir une économie productive et compétitive.

A - LA REPARTITION DES REVENUS

"Comme l'ont amplement démontré les statistiques, de 1973 à 1983, durant la crise, ce sont les salariés qui ont reçu la totalité des fruits de la croissance au détriment des entreprises. Cette période a été celle de l'accroissement du chômage. La phase suivante dite d'assainissement a réduit la part des salariés au tiers de la croissance de la valeur ajoutée, tandis que les deux tiers allaient au redressement des entreprises, à l'investissement productif avec pour effet depuis plus d'un an la reprise de la création d'emplois".

Compte tenu de ce constat supprimé dans le texte soumis au SENAT, la voie à suivre est claire. La première rédaction du X^e Plan exprimait courageusement ce point de vue :

"Dire ces évidences, c'est reconnaître qu'il y a aujourd'hui dans une certaine mesure, concurrence entre emploi et pouvoir d'achat ; la progression de la masse salariale compatible avec la croissance future devra correspondre à un nombre élevé de créations d'emplois, ce qui suppose une certaine modération des gains de pouvoir d'achat individuels ; dans la situation qui est la nôtre, une distribution excessive de pouvoir d'achat détériore la compétitivité et donc l'emploi. Nous devons garder une forte préférence pour l'épargne et pour l'investissement dans les années à venir,

tant que nous butons sur des capacités de production moderne insuffisantes".

La modération des gains de pouvoir d'achat individuel ne signifie nullement que ce soient les salariés seuls sur lesquels repose l'effort, pas plus que cela n'annonce une aggravation de l'effort demandé.

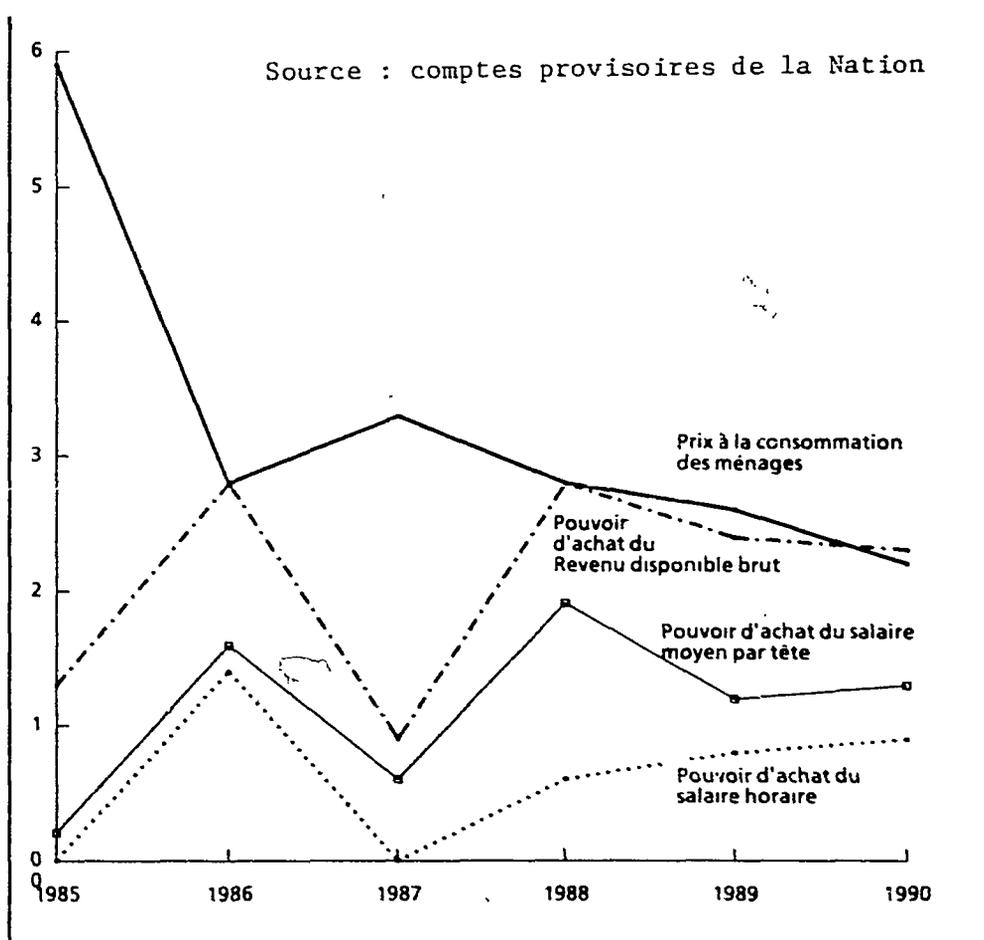
Il est tout à part regrettable que ces paragraphes qui avaient le mérite de la sincérité, aient été supprimés dans la version soumise au Sénat.

1. - Des gains de pouvoir d'achat réels mais nécessairement modérés

De fait le pouvoir d'achat des revenus disponibles bruts des ménages s'est amélioré depuis 1986. En fait c'est le développement conjugué de l'emploi et de la désinflation qui a permis d'améliorer le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête.

L'ensemble des hypothèses du Plan repose sur la modération des salaires.

Evolution du pouvoir d'achat



Une dérive sur les salaires entraînerait automatiquement un dérapage inflationniste, un renchérissement mécanique des coûts des entreprises, une perte de compétitivité et une dégradation du commerce extérieur.

La démonstration macro-économique implicite du Xe Plan est la suivante :

Dans l'hypothèse d'une croissance de l'économie française de 3 % par an en volume pour atteindre l'objectif d'un redressement du commerce extérieur, la consommation des ménages contribue pour 2 à 2,5 % à cette croissance, ce qui implique, à taux d'épargne constant, une progression du pouvoir d'achat total (masse et taux) de 2 à 2,5 % comme celle connue en 1988. Mais une partie de cette croissance du pouvoir d'achat provenant de la création d'emplois (de 0,5 à 1 point) il reste environ 1,5 % de pouvoir d'achat à distribuer entre prestations sociales et salaires directs.

Compte tenu de l'application de la règle de trois définie par le Premier ministre lors de sa déclaration devant l'Assemblée nationale mais non inscrite dans le Plan : un tiers pour la création d'emplois, un tiers pour le pouvoir d'achat, un tiers pour l'investissement productif, c'est donc une part de 0,75 % par an qui pourrait aller à l'augmentation des salaires.

2. - De nombreuses incertitudes sociales dans le domaine de l'emploi rendent difficilement crédible l'objectif ainsi fixe par le plan.

Les incertitudes sur cet objectif sont nombreuses. Pour ne prendre que le cas de la fonction publique le pouvoir d'achat des fonctionnaires qui a augmenté de 1 % en 1988, devrait progresser de 1,8 % en 1989 et de 1,7 % en 1990. Ces taux d'augmentation sont toutefois inférieurs à ceux revendiqués lors des conflits sociaux de l'automne 1988. Depuis cette date la satisfaction donnée à certains corps de métier, pour légitime qu'elle puisse être, risque de provoquer un phénomène de tâche d'huile généralisé progressivement à l'ensemble de la fonction publique.

Or il est évident que la rigueur salariale dans la fonction publique est la clé de voûte du dispositif budgétaire puisque 40 % des dépenses publiques concernent le versement des salaires.

De ce point de vue le budget de 1990 devrait prévoir selon les hypothèses de travail du Gouvernement, une stabilisation globale de

l'effectif de la fonction publique infligeant une baisse de 1,5 % de l'emploi dans chaque département ministériel compte tenu de la progression des effectifs de l'éducation nationale et de la recherche.

Ce principe de stabilisation des effectifs, voire d'une diminution progressive qui ne serait que la conséquence logique d'une meilleure efficacité de l'Etat visée par le dernier des grands chantiers, devrait se trouver inscrit dans le Xe Plan.

Encore, dans le fonction publique le Gouvernement est-il théoriquement maître de la fixation des salaires. Il n'en va naturellement pas de même dans le secteur privé.

Là aussi d'importants risques de dérapages existent. De ce point de vue la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, loin de réduire l'incertitude et d'affirmer courageusement le principe de la rigueur, introduit des ferments de glissement des salaires. Elle prévoit, en effet que *"le progrès économique, les gains de productivité, l'équilibre retrouvé du partage de la valeur ajoutée peuvent permettre une amélioration du pouvoir d'achat"*.

Le Plan devrait ainsi affirmer de la façon la plus nette que sans modération du pouvoir d'achat, l'objectif de désinflation compétitive et de réduction du déficit budgétaire ne saurait être tenu.

Cette politique de rigueur salariale maintenue ne peut toutefois être acceptée si elle n'est pas complétée par d'autres formes de rémunérations.

3. - Vers une politique plus active de participation, et d'intéressement des salariés

Les différents mécanismes d'intéressement, de participation, d'actionnariat, de plans d'épargne d'entreprises devraient être développés activement dans le Xe Plan.

Outre le fait que ces formes de participation aux résultats de l'entreprise sont une forme de l'équité, elles sont un facteur de motivation pour les salariés et d'efficacité globale de l'entreprise. A un moment où la reconstitution du taux d'épargne des ménages est un objectif économique du Plan elles permettent la mobilisation de l'épargne et contribuent à promouvoir une politique active de l'investissement.

Le développement de ces formules doit être systématiquement encouragé tant dans le secteur privé que sous une forme spécifique à inventer, dans le secteur public.

Jusqu'à présent le principal frein à ces formules tenait à leur limitation en pourcentage du salaire et à la volonté de ne pas substituer à la forme de rémunération salariale, une forme moins stable car plus dépendante des performances de l'entreprise et donc des hommes qui la composent.

L'étude de la rupture de ce lien pourrait être faite. De plus en plus les contrats de certains secteurs intègrent cette notion d'un moindre salaire compensé par un intéressement sous une forme ou sous une autre plus importante. L'ordonnance du 21 octobre 1986 a supprimé l'obligation pour les entreprises mettant en place un système d'intéressement, d'avoir un accord de salaires de moins de deux ans, marquant ainsi une avancée vers la reconnaissance de l'intéressement comme partie du salaire.

La finalité des formules d'intéressement est de faire participer les salariés à la marche entière de l'entreprise. Cela peut aller de la simple participation financière aux résultats, jusqu'aux formules de rachat de l'entreprise par les salariés, en passant par des formules d'appropriation collective progressive ou de participation plus active et plus responsable à l'organisation du travail.

Dans une économie ouverte, les entreprises doivent être compétitives et mobilisées. L'équipe humaine qui les compose doit être intéressée au fonctionnement de l'entreprise. L'intéressement a alors un double objectif : complément de salaire, élément de motivation.

B - LE RYTHME ET LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE DOIVENT AUGMENTER

La croissance prévue par le Xe Plan ne permet pas la reconquête d'un haut niveau d'emploi

Pour la première fois depuis la crise, l'économie française a créé en 1988 plus d'emplois que ce que lui imposait la croissance de sa population active.

En 1988, 180 000 nouveaux actifs sont arrivés sur le marché du travail et de 230 000 à 250 000 emplois selon les sources (INSEE, Ministère du travail, UNEDIC) ont été créés, faisant ainsi reculer le chômage dont le niveau est néanmoins stabilisé à 10 % de la population active.

La croissance française en 1988, dans un environnement international porteur a été de 3,7 %. Si cette tendance "vertueuse" d'un gain de 50 000 à 70 000 chômeurs de moins se poursuivait - à supposer que l'ensemble des chômeurs puissent prétendre occuper ces nouveaux emplois - la baisse du chômage sur les quatre années du Plan serait comprise entre 200.000 et 280.000 personnes. Résultat somme toute modeste qui ne saurait s'assimiler à une reconquête active de l'emploi.

1. Les projections macro-économiques associées à la préparation du Xe Plan sont encore moins optimistes.

Le "groupe Dubois" a, en effet, distingué deux scénarios en décembre 1988 et janvier 1989, le second étant plus optimiste que le premier puisqu'il prenait en compte une hypothèse de croissance mondiale plus soutenue mais incluant des risques de dérapages inflationnistes, le partage du poids de la désinflation entre salariés, entreprises et entrepreneurs individuels et surtout un contenu plus riche en emploi avec une évolution moins rapide des gains de productivité du travail.

Ces résultats ont été obtenus sans baisse de la durée moyenne du travail laquelle, en augmentant le contenu en emploi de la croissance

Selon ces deux types de projections, le taux de chômage de l'année 1992 varie de 13,2 % à 9,8 % avec un taux de croissance proche de 3 % par an. Ce qui est une amélioration relative par rapport aux 10 % de 1988.

	Projection 1, décembre 1988	Projection 2, janvier 1989
emploi total	- 75,5 à + 49.000	+ 70 à + 190.000
chômage	de 132 à 174.000	- 30 à - 60.000
taux de chômage en 1992	de 12,4 à 13,2 %	de 9,8 à 11,4 %

aurait induit une création d'emploi plus élevée dans l'hypothèse d'un taux de salaire horaire et de la durée d'utilisation des équipements inchangés.

Le Xe Plan ne peut se fixer comme ambition une simple stabilisation du taux de chômage. Encore est-il nécessaire de bien distinguer deux secteurs : celui de l'adaptation sociale dans lequel des emplois tertiaires peuvent être créés comme ceux que suggère le Plan (gardes d'enfants, aides aux personnes âgées à domicile...) et celui du secteur concurrentiel dans lequel l'investissement productif doit se poursuivre tout en générant des créations d'emplois.

2. Les scénarios pour l'économie française à l'horizon 1994 réalisés par la cellule économique du service des Etudes législatives du Sénat confirment cette tendance.

Lors du cinquième colloque de réflexion économique organisé le 18 mai 1988 par la délégation pour la planification du sénat, deux scénarios, haut et bas, ont été présentés.

Le premier scénario, "bas", reprend des hypothèses se situant dans le prolongement de la tendance observée dans le passé avec une croissance étrangère de 2,5 % par an, une productivité du travail qui croît de façon importante (+ 3 %) et une productivité du capital dont la dégradation se poursuit (- 1 % par an). Ce schéma souligne la tendance continue de la substitution du capital au travail qui reposerait sur le retard d'adaptation de l'économie française dont le redressement a commencé plus tardivement que celui de ses partenaires.

Dans ce scénario, le solde des créations-suppressions d'emplois reste positif jusqu'en 1991 mais devient négatif ensuite. Le nombre des chômeurs passerait ainsi de 2,5 millions en 1988 à 2,8 millions en 1991 et

3,2 millions en 1994, soit un taux de chômage de 10,4 % en 1988, 11,5 % en 1991 et 12,7 % en 1994. Ces chiffres étant comparables à ceux de la fourchette basse de la projection du plan de janvier 1989.

Au contraire, les hypothèses du scénario "haut" permettent une importante création nette d'emplois à l'horizon 1994. Dans ce scénario la croissance étrangère progresse de 3,5 % par an mais surtout la productivité du travail se dégrade (2,3 % par an), et celle du capital cesse au contraire, de se dégrader. Ces hypothèses reflètent la tendance récente.

L'économie française crée alors entre 100.000 et 190.000 emplois par an de 1988 à 1991, rythme passant à 300.000 par an entre 1991 et 1994. Le nombre des chômeurs revenant à 2,2 millions en 1994 après une légère augmentation en 1991. Le taux de chômage serait alors voisin de 9 %.

TAUX DE CHÔMAGE

	1988	1991	1994
Scénario haut	10,4	10,1	8,8
Scénario bas	10,4	11,4	12,7

Les chiffres suivants montrent clairement les conséquences sur les autres agrégats économiques : inflation, commerce extérieur et croissance.

Dans les deux scénarios et notamment dans le scénario "haut", on constate une tension inflationniste plus forte qui s'accompagne d'un assouplissement de la politique budgétaire et fiscale.

Sous réserve de l'évolution de l'inflation chez nos principaux partenaires, ces hypothèses rendent problématique l'alignement de l'inflation française sur le taux le plus bas - alignement retenu par le Xe Plan - et risquent d'obliger à un alignement sur le taux moyen.

L'amélioration du solde extérieur se faisant dans tous les cas à un rythme plus ou moins rapide selon le scénario.

SOLDES DES ECHANGES EXTERIEURS

	1990		1991		1994
	Metric	Mini-D.M.S.	Metric	Mini-D.M.S.	Mini-D.M.S.
Scénario bas					
Biens et Services	+ 26,3	- 10,8	+ 9,8	+ 1,5	+ 44,4
dont :					
Produits manufacturés	- 19,5	- 42,7	- 52,4	- 22,5	+ 0,2
Scénario haut					
Biens et Services	+ 18,3	- 8,3	+ 20,5	- 1,7	+ 25,7
dont :					
Produits manufacturés	- 20,1	- 40,4	- 30,9	- 24,1	+ 12

Mais la croissance du PIB marchand dans le scénario haut qui permet la création d'emplois est nettement plus élevée que le taux retenu par le Xe Plan.

Croissance du PIB marchand

	Entre 1988 et 1991		Entre 1991 et 1994
	Metric	Mini DMS	Mini DMS
Scénario bas	2,9	2,78	2,63
Scénario haut	3,36	3,3	3,67

Dans l'état actuel des hypothèses macro-économiques du Xe Plan, avec une croissance fixée à 3 % par an, la reconquête d'un haut niveau d'emploi est hors de portée de l'économie française.

Les scénarios du Sénat montrent qu'une politique plus active en faveur de l'emploi passe nécessairement par un rythme et un contenu en emploi de la croissance plus élevé.

Ceci confirme la difficulté de réaliser simultanément les trois objectifs de politique économique que se fixe le Plan. Cette affirmation doit être à la fois nuancée et aggravée.

Cette tendance générale ne doit pas masquer que dans le secteur exposé à la concurrence industrielle l'investissement matériel et humain est le plus sûr garant de la croissance de l'emploi. De la dynamique du secteur industriel découlera celle du tertiaire pour lequel la création d'emplois passe par un effort de formation et l'assouplissement négocié de la législation du travail.

Les projections macro-économiques ne prennent pas en compte l'aménagement et la réduction du temps de travail conjuguée à une durée d'utilisation plus intensive des capacités de production.

Le Plan fixe comme objectif d'encourager la négociation des partenaires sociaux en adoptant en tant que de besoin la législation du travail et en mettant en place des dispositifs incitatifs.

Il faut rappeler que l'un des principaux freins à l'embauche tient au peu de flexibilité de l'emploi en France. Une amélioration de ces dispositifs, la réduction du temps de travail et l'utilisation plus intensive des capacités de production peuvent indiscutablement contribuer à un recul du chômage.

De même l'allégement du coût du travail notamment pour les emplois les moins rémunérés peut être une incitation importante à l'embauche et un facteur de ralentissement significatif de la productivité du travail.

A l'inverse la réaffirmation du rôle du SMIC et la suggestion de transformation des formules d'insertion précaires en contrat de travail bénéficiant d'une rémunération au moins égale au SMIC est de nature à freiner l'embauche des travailleurs les moins qualifiés et notamment des jeunes sans formation.

CHAPITRE III

UN PLAN QUI FAIT UNE PLACE INSUFFISANTE A L'ENTREPRISE

Le Xe Plan se définit comme une ardente ambition pour l'Europe et comme un acte de foi dont les entreprises semblent singulièrement absentes.

"Le projet de Plan décrit un cadre général pour la Nation et les engagements de la puissance publique. L'Etat n'a pas à décréter ce que doit faire l'entreprise, de sorte que nous avons insisté sur l'environnement de l'entreprise" déclarait M. Stoléru devant la Commission des Finances.

Pourtant, si les résultats des entreprises se sont indiscutablement améliorés, un important retard d'investissement continue d'exister par rapport à nos principaux partenaires.

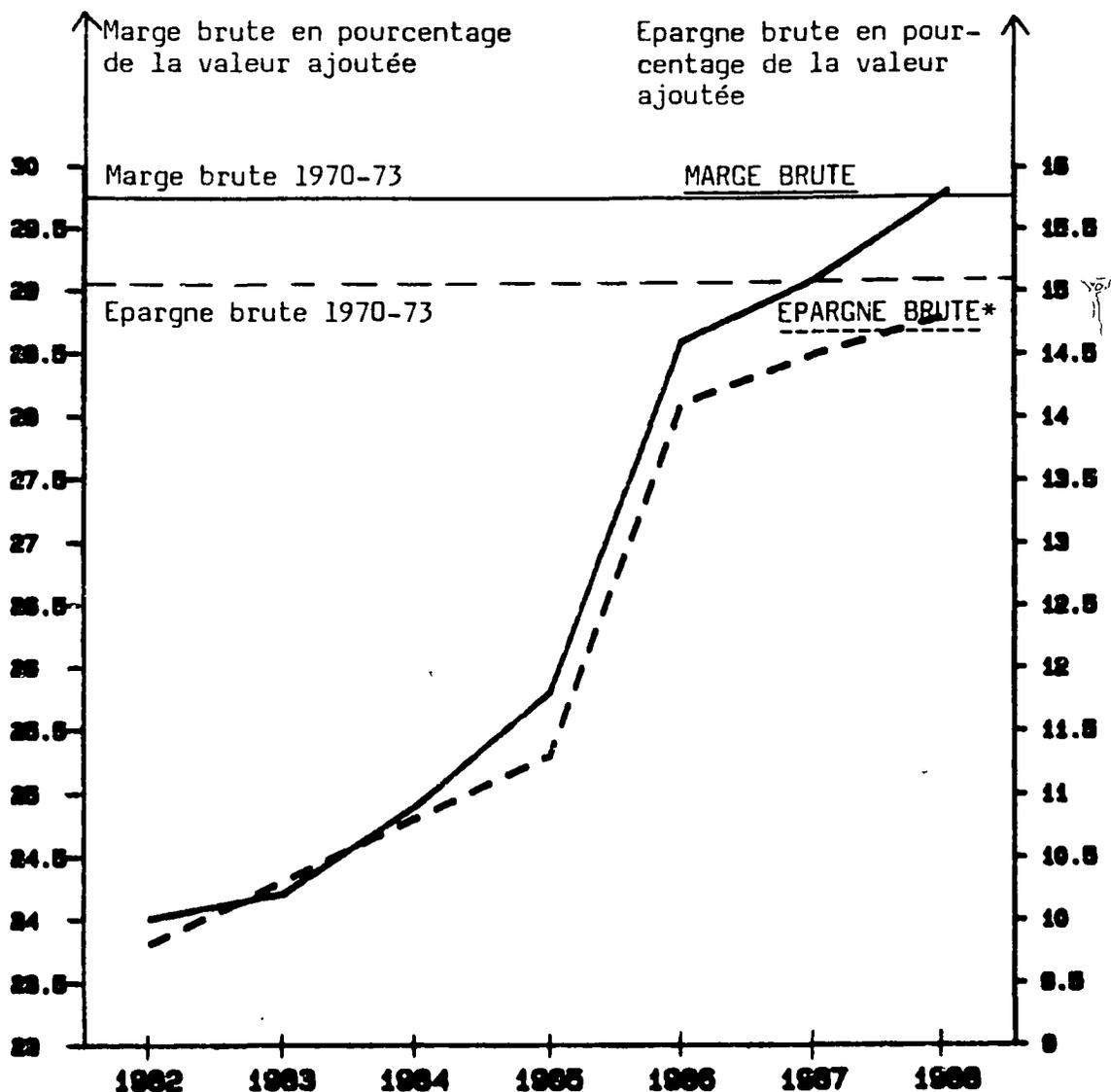
Dans le contexte d'une économie de plus en plus compétitive mais encore en retard, le Xe Plan fait une place insuffisante à l'investissement et ne détermine pas de projet industriel.

I - UNE PLACE INSUFFISANTE A L'INVESTISSEMENT

A - LA SITUATION DES ENTREPRISES S'EST AMELIOREE

Depuis 1982 la croissance de l'économie française et la progression modérée des coûts unitaires ont permis le redressement des marges des entreprises françaises. La marge brute des entreprises a gagné 10 points de 1982 à 1988 passant de 24 à 29,6 %.

Evolution comparée de la marge brute et de l'épargne brute



(* Marge brute-frais financiers-IS-dividendes)

Parallèlement à cette évolution la capacité d'autofinancement des entreprises s'est améliorée mais reste toujours en deça de son niveau d'avant le choc pétrolier. La poursuite de cette tendance est donc une nécessité pour l'économie française.

B - MAIS LA CROISSANCE DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS DEMANDE A ÊTRE POURSUIVIE

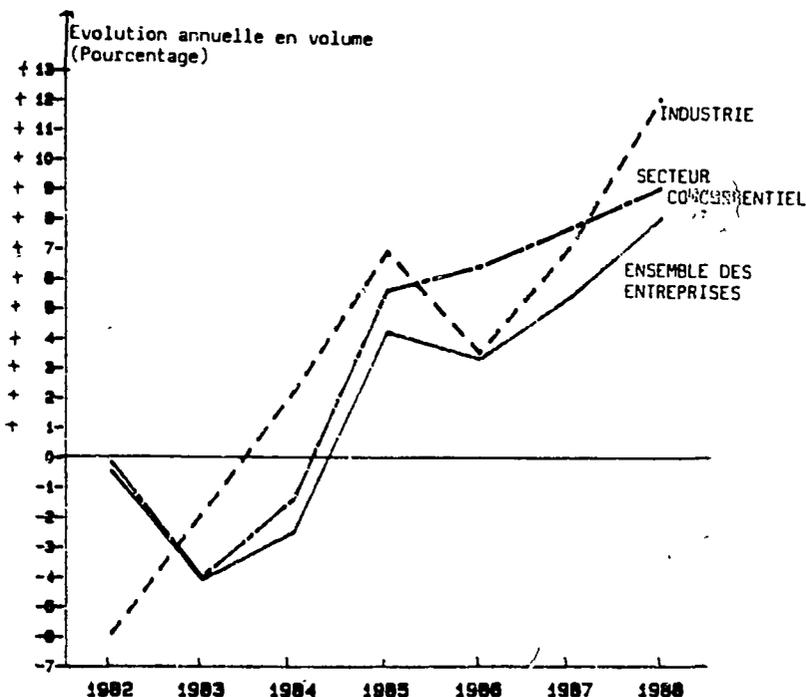
La reprise des investissements de capacité est un des phénomènes marquant de l'économie française depuis 1985.

En 1988 l'industrie est redevenue le moteur de l'économie française avec une production industrielle qui a crû de 5 % et un investissement de 11 à 12 % en volume. Le ralentissement des pertes d'emplois étant le corollaire de cette bonne santé retrouvée de l'industrie.

Dans ce contexte, l'objectif de croissance de l'investissement prévu dans le Xe Plan, c'est-à-dire une progression de l'investissement deux fois plus rapide que l'économie", soit 6 % lorsque la croissance prévue est de 3 %, paraît insuffisant par rapport à la tendance actuelle.

1° - Une réelle croissance des investissements productifs

Comme l'indique le graphique ci-après, les investissements productifs ont augmenté de manière significative depuis 1984 et surtout depuis 1986.

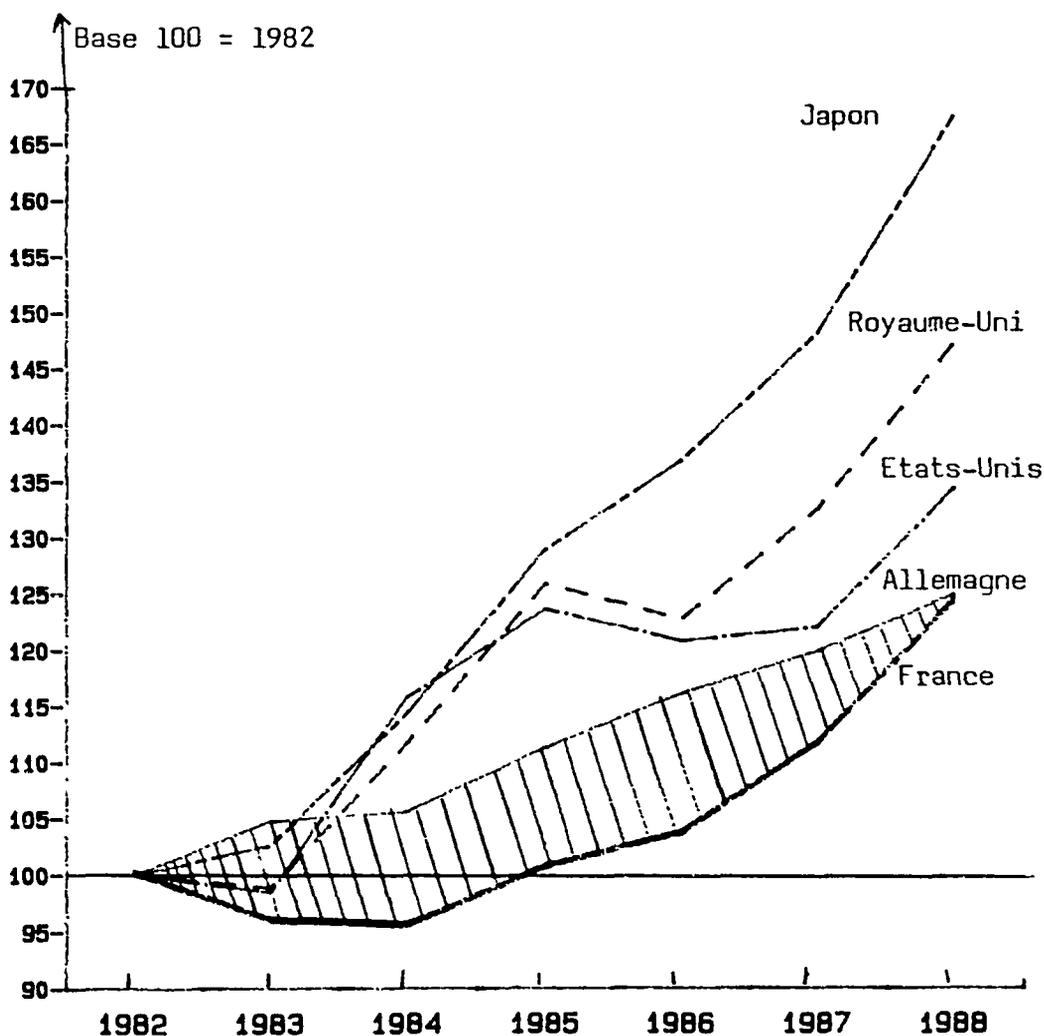


Source note de conjoncture INSEE (février 1989)

2°- Un retard cumulé considérable de nos investissements productifs en France...

Pourtant cette reprise de l'investissement productif demande à être poursuivie.. La progression de plus de 26 % entre 1985 et 1988 qui constitue une performance tout à fait remarquable doit être analysée comme une compensation du retard de l'économie française sur ses concurrents.

Evolution cumulée des investissements productifs du secteur concurrentiel



Sources : INSEE France secteur concurrentiel
OCDE secteur privé

Le maintien d'un différentiel élevé entre la France et ses partenaires durant le Xe Plan doit permettre de compenser les retards d'investissement accumulés entre 1982 et 1985.

Si la France a su rejoindre l'Allemagne en termes de progression de l'investissement productif, la partie hachurée du graphique correspond à la différence de "stock" d'investissement avec notre principal partenaire.

Evolution annuelle des investissements productifs dans le secteur concurrentiel

	FRANCE	ALLEMAGNE	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS	JAPON
1982	-0.3	-4.5	+ 8.4	-7.2	+ 2.5
1983	-4.1	+5.0	-1.1	-1.5	+ 2.7
1984	-1.6	+0.7	+12.8	+ 17.7	+11.5
1985	+ 5.6	+5.5	+12.7	+ 6.7	+12.7
1986	+ 6.4	+4.4	-1.0	-4.5	+ 6.1
1987	+ 7.7	+4.0	+10.3	+ 2.8	+ 8.3
1988 ^(e)	+10.0	+6.6	+13.0	+ 9.5	+16.3
1988/1985	+ 26,1%	+ 15,7%	+ 23,4%	+ 7,5%	+ 33,6%

Sources : INSEE Secteur concurrentiel
OCDE Secteur privé

Le retard cumulé des investissements industriels français entre 1973 et 1988 peut se chiffrer à 320 milliards de francs par rapport à l'Allemagne et à 240 milliards de francs par rapport au Royaume uni.

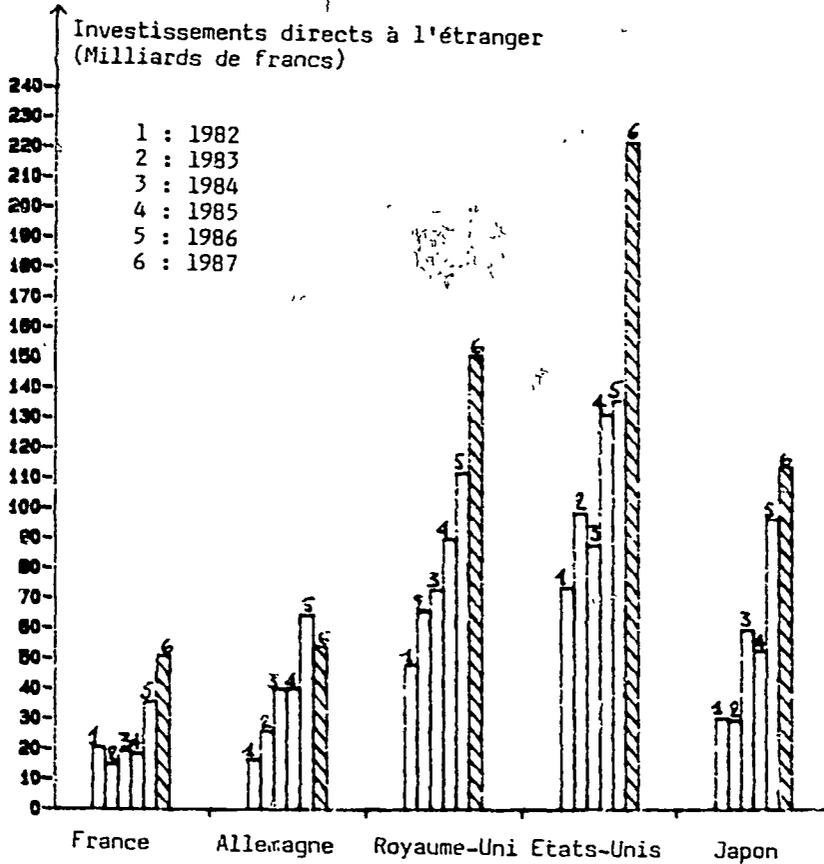
3°- ...et à l'étranger

Cette poursuite de l'accroissement de l'investissement est particulièrement importante à l'étranger.

La France a un important retard à combler.

Les investissements directs de la France à l'étranger ont pratiquement doublé entre 1983-1985 et 1987. Leur accélération s'est poursuivie en 1988. Cependant, notre retard demeure, les entreprises étrangères ayant également intensifié leurs efforts d'internationalisation.

Dans une économie qui s'internationalise, les investissements français à l'étranger sont encore insuffisants.



	FRANCE	ALLEMAGNE	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS	JAPON
1982	20.6	16.6	48.0	73.7	30.4
1983	15.2	26.0	65.6	98.5	29.5
1984	19.4	39.9	73.0	87.7	59.5
1985	18.4	40.1	89.8	131.4	52.6
1986	35.6	63.0	108.6	135.1	99.3
1987	51.1	53.9	150.8	221.7	113.6

Source : FMI - Statistiques des balances des paiements (volume 39-1988)

(1) Chiffres tenant compte des liquidations d'implantations. Il s'agit des créations de filiales ou des rachats d'établissements en vue d'exercer une responsabilité effective de gestion. Cette définition exclut les investissements en portefeuilles.

Par rapport à la RFA notre industrie a poursuivi un remarquable effort de redressement quant au volume de ses implantations à l'étranger puisque l'année 1987 amène les entreprises françaises pratiquement à parité avec les entreprises allemandes.

Cet effort est toutefois insuffisant car, comme pour l'investissement interne, le retard en stock de capital investi reste considérable.

Ainsi, fin 1987, le stock de nos investissements directs à l'étranger représentait quelque 276 milliards de francs, dont 45 % dans la CEE, contre 420 milliards pour les Pays-Bas, 530 milliards pour l'Allemagne, et près de 945 milliards pour le Royaume-Uni.

STOCKS D'INVESTISSEMENTS DIRECTS A L'ETRANGER AU 31 DECEMBRE 1987

(milliards de francs courants)

France	:	276
Allemagne	:	530
Royaume-Uni	:	945
Pays-Bas	:	420
Etats-Unis	:	1.635
Japon	:	740

Source : Banque de France (Note d'information n° 86 - avril 1989)

Aussi faut-il souligner que dans le Xe Plan la nécessité de renforcer notre pénétration commerciale à l'étranger (deux fois moins de filiales françaises en Allemagne que de filiales allemandes en France) et de développer nos implantations, rend urgente une réforme de la fiscalité de l'investissement à l'étranger, sans aucune discrimination selon la nature de l'investissement ou le secteur de l'entreprise qui investit.

On comprendrait mal dans ce contexte que l'on s'abrite derrière une réglementation frileuse en matière d'OPA alors que cette procédure est l'un des leviers d'action nécessaire de nos implantations à l'étranger.

Le Xe Plan doit donc donner une nette priorité à l'investissement productif qui n'est possible que par la poursuite de l'amélioration des marges des entreprises. Il est donc regrettable que le Plan ne prévoit qu'une stabilisation de ces marges.

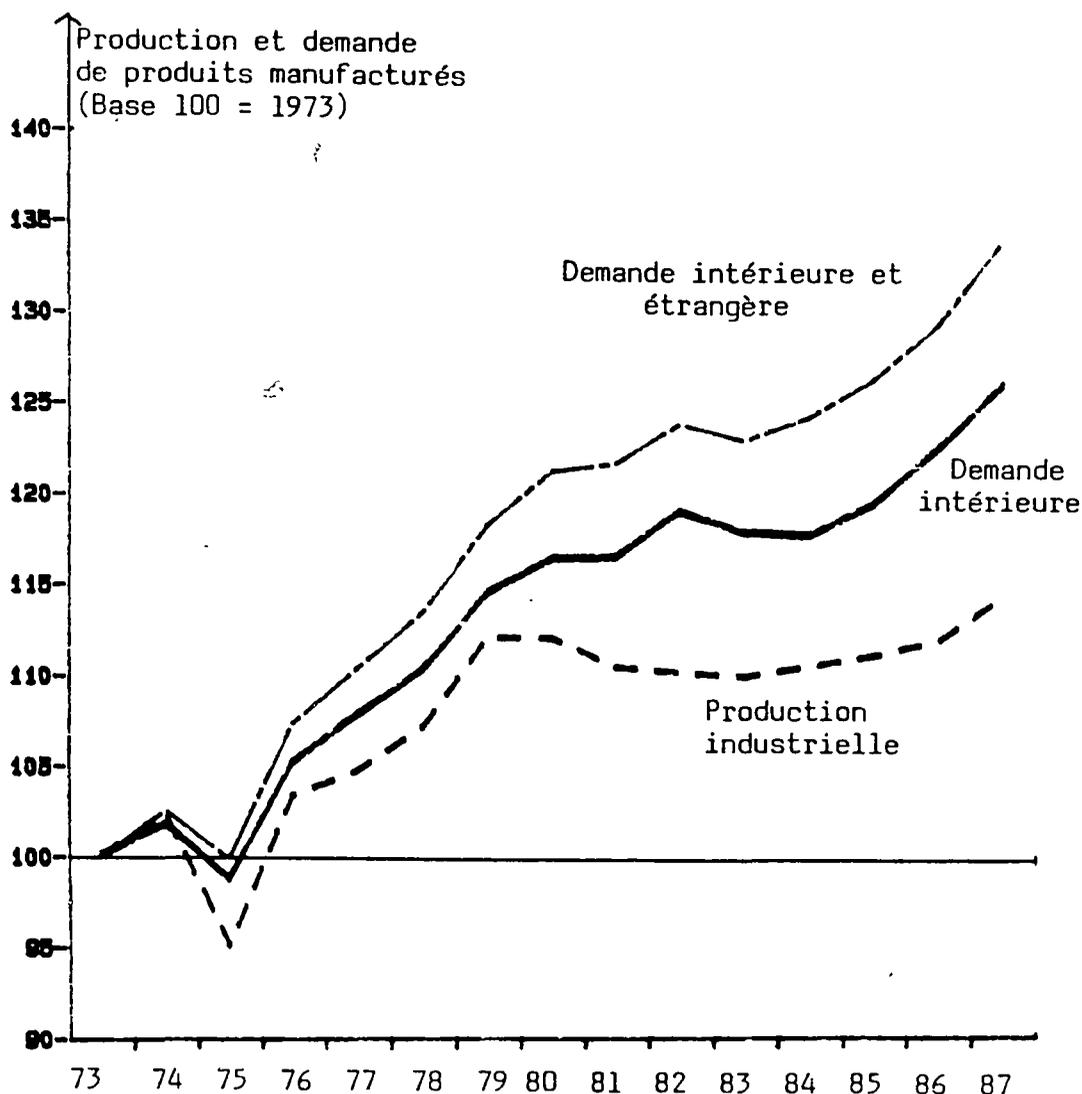
Il serait évidemment absurde en économie concurrentielle, de penser qu'un tel objectif puisse s'analyser idéologiquement comme une préférence donnée au profit.

A l'extérieur, le fait que les entreprises françaises n'aient pas répercuté sur les prix les progrès de productivité s'analyse clairement comme un moyen de la reprise de l'investissement chez nos partenaires.

A l'intérieur, la poursuite de l'amélioration des marges doit permettre non seulement de diminuer le retard d'investissements de la France par rapport à l'Allemagne, mais aussi de consacrer des ressources plus importantes à la formation continue.

II - LE PLAN NE CONTIENT PAS UN VÉRITABLE PROJET INDUSTRIEL

Depuis 1973 la demande intérieure de produits manufacturés est nettement supérieure à la capacité d'offre de l'industrie, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : comptes de la Nation.

Cette progression de la demande explique en grande partie la dégradation du solde industriel et souligne le retard d'investissement de capacité de la France durant cette période.

Les signes de reprise en 1988 de la production industrielle sont encourageants et devraient permettre de mieux satisfaire la demande interne.

Pourtant, le Xe Plan ne contient pas de projet industriel de reconquête de parts de marché interne et souligne trop l'effort, certes nécessaire, à l'exportation.

Or, les deux objectifs sont en étroite synergie. Si la part de la France à l'étranger doit être constamment améliorée comme le suggère le Plan, l'investissement sur le marché intérieur, l'offre des produits mieux adaptés et plus compétitifs offrira nécessairement un gain en matière d'importations.

La recherche et le développement des entreprises françaises doit s'appuyer sur un marché intérieur fort pour permettre de valider de nouveaux procédés et de créer une demande pour les nouveaux produits.

A cet égard, si l'on peut se féliciter de l'existence du crédit impôt -recherche, il conviendrait de fixer comme objectif au Xe Plan de mettre au point un crédit d'impôt-implantation à l'étranger, frais de prospection.

Enfin, le Plan ne fait pas une place assez importante au tissu des PME-PMI dont le dynamisme en matière d'emploi est fondamental dans la lutte contre le chômage.

Des mesure spécifiques aux PME-PMI devraient être inscrites dans le Xe Plan pour promouvoir l'exportation

A cet égard les idées émises par les grandes entreprises de parrainage de projets d'exportations par les directions d'entreprises expérimentées mériteraient d'être encouragées. De même, l'essaimage doit être favorisé.

En ce qui concerne la formation, les problèmes de PME-PMI ne sont pas assez pris en compte. La formation du personnel dans un grand groupe ne pose que rarement des problèmes de remplacement, alors qu'ils sont aigus dans une petite entreprise. Le Xe Plan devrait prendre en compte cet obstacle pour favoriser la formation au sein des PME-PMI.

Une amélioration du crédit-formation paraît donc indispensable pour permettre de prendre en compte la diversité des secteurs de l'économie française.

CHAPITRE IV

UN PLAN INFLECHI PAR L'IDEOLOGIE : UNE FOCALISATION INOCCUPANTE SUR L'ECONOMIE MIXTE

L'une des modifications les plus importantes apportées en Conseil des Ministres par rapport au texte soumis au Conseil Economique et Social est la référence à l'économie mixte dont il n'était pas fait expressément mention auparavant.

"C'est pourquoi la France a choisi un système d'économie mixte. Elle considère que, dans cette phase de construction de l'Europe, l'existence d'un Etat fort est un atout et que le secteur public doit avoir un rôle moteur et un pouvoir d'entraînement pour susciter le dynamisme dans l'ensemble de l'économie et de la société".

Ce rappel purement idéologique du rôle du secteur public comme moteur du changement économique et social est la reprise du discours qui a présidé aux nationalisations de 1981. Pourtant, depuis cette date, la situation économique et la politique économique qui la sous-tend ont considérablement changé. Faute de solutions claires comme l'étaient les privatisations, on s'est orienté vers le statu quo du secteur public avec l'imposition du mot d'ordre : ni nationalisation, ni dénationalisation.

Ce pis aller de la "lettre à tous les Français" érigé en dogme de Gouvernement au nom du pacte politique passé entre l'électorat et le Président de la République introduit une rigidité que seule la souplesse d'esprit et l'ingéniosité des spécialistes en ingénierie financière permettent de contourner.

Réaffirmer le rôle de l'économie mixte dans la société française suppose au préalable une définition et une justification économique.

Le meilleur moyen pour justifier du choix de l'économie mixte eut été de démontrer, chiffres à l'appui que le secteur concurrentiel public est plus performant en termes d'emplois, d'exportations ou de résultat que le secteur privé. Encore faudrait-il montrer que cette performance meilleure est due au caractère public du capital. Si une telle étude a été faite, on ne peut que s'étonner

qu'elle n'ait pas été fournie au Parlement à l'appui de la démonstration.

I - UNE DEFINITION ECONOMIQUE VAGUE

La théorie économique est bien en peine de définir l'économie mixte. En fait, on constate que son apparition dans l'entre deux guerres a pour objet de corriger les insuffisances de l'économie néo-classique dans laquelle la rationalité des décisions individuelles des acteurs économiques, dans un marché de concurrence libre et parfaite, ne suffit cependant pas à la détermination de l'optimum économique défini par Pareto.

Cette notion d'interventionnisme au nom de l'intérêt général est parfaitement légitime en ce qu'elle recoupe le rôle traditionnel de l'Etat gendarme ou de l'Etat providence.

Pourtant la dimension de l'économie mixte n'a cessé de croître au point que l'objectif fixé par l'économiste Charles List "l'Etat peut et doit s'inspirer d'une idée directrice autre que la réalisation de bénéfices immédiats", ne saurait aujourd'hui s'appliquer à nombre d'entreprises gérées par l'Etat patron.

II - L'ECONOMIE MIXTE DEFINIE PAR SON CONTENU

Compte tenu de son extension on est bien en peine de définir l'économie mixte autrement que par son contenu.

L'hétérogénéité même du secteur de l'économie mixte fait de cette description un inventaire à la Prévert plus qu'un essai de définition.

Il suffit pour s'en persuader de feuilleter le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat (RECME) élaboré par l'INSEE.

Encore, celui-ci n'inclut-il pas le secteur bancaire et les assurances, pas plus que la Caisse des dépôts et ses filiales C 3 D ou CDC participations.

Ne serait-ce que pour les seuls placements de trésorerie en valeurs mobilières la Caisse des Dépôts a une forte présence sur le

marché qui représente de 3 à 4 % de l'ensemble des sociétés cotées au marché à règlement mensuel.

Cette part n'est vraisemblablement que la partie visible de l'iceberg des participations de l'Etat dans le secteur concurrentiel.

Une telle masse de manoeuvre permet des interventions qui ne relèvent pas nécessairement de la logique de l'entreprise. L'affaire de la Société Générale en est un exemple frappant, comme l'est le vote de la Caisse des dépôts lors de l'assemblée générale de la Compagnie du Midi en faveur des thèses de M. Bébéar.

En fait, lister le contenu du secteur public concurrentiel majoritairement détenu par l'Etat ne suffit pas puisqu'à "la diversité des sources d'information s'ajoute l'hétérogénéité des méthodes d'élaboration qui rend souvent impossible tout rapprochement des données financières n'émanant pas de la même source". (Haut conseil du secteur public rapport 1986, p. 333).

Aussi est-on conduit, en dernier ressort, à justifier l'économie mixte par son existence même. C'est ainsi que l'économie mixte se définit comme une réalité, qui plus est une réalité historique.

M. Balligand, rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale devait déclarer lors du débat en première lecture, parlant de l'économie mixte "*C'est un état de fait, ce n'est pas un discours, ce n'est pas une idéologie*". (JO Débats A.N. 26.04.89, p. 475)

Devant l'imprécision de son contenu et l'impossibilité de sa définition, on peut s'interroger sur les critères qui président à son extension ou à sa diminution.

III - TROIS JUSTIFICATIONS PSEUDO ECONOMIQUES DE L'ECONOMIE MIXTE

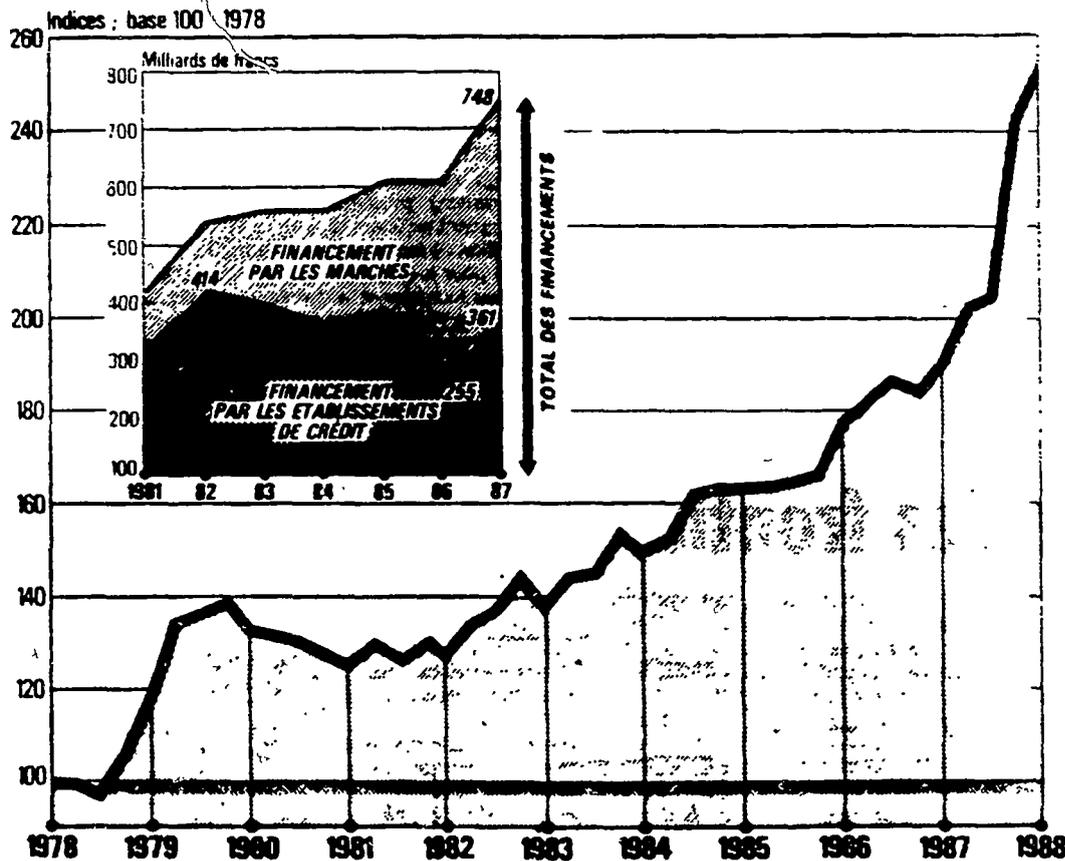
Le projet de Xe Plan modifié en première lecture par l'Assemblée nationale a considérablement développé le concept d'économie mixte et s'appuie sur trois arguments principaux pour le justifier :

1° - "La fragilité de l'actionnariat privé"...

L'Assemblée nationale indique en premier lieu que :

"Le capital public dans notre pays doit souvent suppléer l'actionnariat privé dont la structure est fragile et vulnérable".

La faiblesse des fonds propres des entreprises françaises, s'il est un fait reconnu, provenait des conditions économiques asphyxiantes dans lesquelles évoluaient les entreprises. La dégradation des fonds propres des entreprises apparaît ainsi plus comme une conséquence qu'une fatalité structurelle. La sortie de ce climat délétère aux entreprises a permis une forte reprise de la constitution de fonds propres.



Le décollage des titres de participations

● Les titres de participations ont connu une progression très forte à partir de 1986 pour atteindre une vingtaine de milliards de francs fin 1988. Ces chiffres n'incluent ni les participations dans les filiales des banques, ni les titres de placements (qui peuvent comprendre des « paquets » d'actions).

● L'évolution des sources de financement des entreprises a subi un renversement de tendance en 1987. L'important effort d'investissement a entraîné un regain d'intérêt pour les emprunts : leur part est passée de 42 % des titres en 1986 à 48 % en 1987 (loin cependant des 63 % de 1985), en même temps que les marchés financiers continuaient à progresser.

Source : Association française des banques et conseil national de crédit.

Le pourcentage des fonds propres dans le bilan des entreprises a cru de 11,6 % fin 1984 à 19,2 % fin 1986. Cette progression comme le montre le graphique ci-dessus s'est poursuivie en 1987 et 1988. Cette performance qui rapproche le niveau de fonds propres des entreprises françaises de celui des entreprises allemandes

qui est de l'ordre de 24 %, a été rendue possible par l'abaissement des taux d'intérêt et la modernisation du marché français des capitaux.

On ne peut légitimer l'extension de l'économie mixte par une structure fragile de l'actionnariat aujourd'hui.

Au contraire, le problème désormais classique qui est posé est celui de l'insuffisance des fonds propres des entreprises nationalisées qui, plutôt que de recourir aux mécanismes du marché, doivent déployer des trésors d'ingéniosité ou quémander de l'Etat qu'il fasse son travail d'actionnaire, ce qui, dans un contexte de politique de rigueur budgétaire est de plus en plus difficile.

L'introduction en bourse de filiales regroupant les intérêts étrangers, l'émission de quasi fonds propres, de "titres subordonnés à durée indéterminée" ne sont que des palliatifs ingénieux.

Face à la concurrence internationale et à la nécessité de développer des groupes français de taille mondiale, le simple jeu du marché pour les entreprises du secteur concurrentiel eut été plus simple et plus efficace

Dans le secteur bancaire, la tentative de prise de contrôle du capital de la Société Générale par un groupe d'investisseurs au sein desquels la Caisse des Dépôts et Consignations a joué un rôle central, ne peut être justifiée par la fragilité et la vulnérabilité du capital qui a fort bien résisté à cette attaque. Ce qui a contrario montre l'efficacité du dispositif des noyaux durs mis en place.

2° - "Le risque de déstabilisation de l'actionnariat par l'étranger"

Le deuxième argument de l'Assemblée nationale consiste à souligner que *"la mondialisation croissante de l'économie accroît les risques de déstabilisation de l'actionnariat de nos entreprises et de perte du caractère français de celles-ci, notamment à l'occasion d'OPA"*.

En 1988 sur 1500 cessions d'entreprises en France, seules 18 ont fait l'objet d'une offre publique d'achat dont la moitié étaient des OPA techniques qu'on ne peut assimiler à un "capitalisme sauvage".

A l'inverse, les entreprises françaises, qu'elles soient privées ou publiques, ont lancé des OPA sur des entreprises étrangères. L'exemple du groupe Pechiney et d'American Can en est l'une des illustrations les plus médiatiques.

Au moment où l'ouverture du marché unique et ses conséquences pour la France sont un thème dominant du Xe Plan, la règle de la réciprocité des investissements d'un pays dans un autre et donc des OPA doit être affirmée.

Du reste les pouvoirs qui sont donnés aux Assemblées générales devraient amplement suffire à la protection des sociétés. Une Assemblée générale peut toujours décider de modifier ses statuts, ou changer les règles de désignation de ses dirigeants ou encore fixer des limites à la représentation en voix des détenteurs du capital quelle que soit la part qu'ils détiennent.

L'arsenal de ce que l'on appelle les "pilules empoisonnées" offre un éventail de protection considérable aux actionnaires sans qu'il soit besoin d'une assistance de l'Etat.

La commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées a parfaitement résumé la problématique réfutant l'argumentation avancée de la manière suivante :

"A terme, ce sont la qualité de la gestion d'une entreprise, sa profitabilité, la clarté de ses projets et de sa stratégie,

l'affectio societatis qui lie ses actionnaires importants et assure la fidélité des petits porteurs et des actionnaires salariés qui sont la seule protection qui vaille dans une économie de marché.

Revenir à la protection tutélaire de l'Etat serait probablement la plus sûre façon d'éteindre durablement la capacité des groupes français à jouer pleinement leur rôle dans la compétition économique internationale".

3° - "La défaillance de l'initiative privée"

Le troisième argument de l'Assemblée nationale repose sur la défaillance de l'initiative privée.

"Le secteur public permet aussi de donner une impulsion, de susciter le dynamisme là où il y a défaillance de l'initiative privée. Cette impulsion est indispensable dans les secteurs économiques à hauts risques d'où la France ne peut être absente".

Certes, il est du rôle de la puissance publique d'encourager et de soutenir la recherche et l'investissement dans des secteurs de pointe où la rentabilité n'est accessible qu'à long terme. Dans cette mesure la prise de participation dans le cadre de l'économie mixte peut apporter une impulsion décisive.

Mais ce rôle est aussi largement assuré par les organismes publics de recherche, par le transfert de technologie et de brevets. Il est de plus en plus assuré également par les sociétés de capital risques qui permettent à des entrepreneurs de trouver des capitaux pour la réalisation de leurs projets.

Le véritable problème de l'économie mixte c'est de savoir où commence la défaillance de l'initiative privée et quels sont les critères de cette évaluation. Une conception extensive permet et justifie a priori toutes les interventions de l'Etat.

En définitive, la difficulté d'une définition de l'économie mixte autre que celle des économistes du début du siècle, souligne le réel problème économique que pose ce secteur à l'économie de marché.

Si l'économie mixte consiste pour l'Etat à éviter le laisser-faire - laissez passer, à fixer les règles et à les faire respecter, il existe un certain accord général sur ce point. Lorsque l'économie mixte permet à l'Etat d'imposer son laisser-faire - laissez-passer au nom d'intérêts catégoriels, ou substitue une main invisible à une autre au détriment de l'intérêt de l'économie, elle ne peut être acceptée. Aujourd'hui, l'appropriation par l'Etat d'une large partie du secteur concurrentiel ne repose plus sur une conception classique de l'intérêt général.

IV - LE VRAI PROBLEME DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le pragmatisme de l'esprit et la souplesse des convictions ne peuvent tenir lieu de politique.

Répondant à notre Rapporteur général, M. Stoléru définissait parfaitement la situation des entreprises publiques françaises confrontées au dogme du "ni nationalisation, ni dénationalisation" qui en économie ouverte n'a pas de sens.

"Vous estimez, Monsieur le Rapporteur général, que ma réponse sur l'économie mixte était de nature polémique. Je la qualifierai plutôt de "politique et démocratique". Le Président de la République a pris un engagement : "ni privatisation, ni nationalisation". Cet engagement doit être tenu.

Dans la Ve République, l'élection présidentielle est la clé du système et le programme du candidat revêt une grande importance. En 1981, il prévoyait la suppression de la peine de mort. Ce fut fait. Nous respecterons les engagements pris en 1988.

Reste cependant à savoir s'ils demeurent "tenables", si le secteur public doit respirer. Il peut se passer beaucoup de choses en sept ans. Je pense que cet engagement sera amené à évoluer, ce qui relève de la seule compétence du candidat devenu Président. Ni le Parlement - j'ai le regret de vous le dire - ni le Gouvernement ne peuvent modifier un engagement pris entre un candidat à l'élection présidentielle et son électeur. Le Président de la République a montré sa capacité à évoluer, notamment sur l'Europe.

Nous saurons résoudre les difficultés pratiques.

Je prendrai quelques exemples.

Péchiney : même si l'affaire a été empoisonnée par des délits boursiers, nous avons trouvé une solution industrielle en autorisant une émission d'actions sur le marché international.

Renault : nous avons "abondé" les actions.

Le Crédit lyonnais : nous sommes sur la bonne voie. Un certain pragmatisme nous permettra non seulement de tenir les engagements électoraux, mais aussi de satisfaire les besoins du présent et du futur."

Si le Secrétaire d'Etat au Plan table ainsi sur la capacité d'évolution du Président de la République, c'est peut-être que le débat est déjà tranché. Le Xe Plan prévoit en effet :

"A l'égard des entreprises publiques du secteur concurrentiel, l'Etat devra jouer son rôle d'actionnaire, ni plus ni moins. Il apportera les fonds propres nécessaires à leur développement et recevra en contrepartie une rétribution équitable pour son investissement. En outre, les conditions de fonctionnement des entreprises publiques du secteur concurrentiel devront demeurer suffisamment souples pour que ces entreprises puissent émettre des quasi fonds propres, créer des filiales cotées et s'ouvrir davantage au partenariat, en prenant des participations croisées, notamment dans le cadre d'accords avec les entreprises européennes".

Mais l'ingéniosité est à la fois dangereuse, coûteuse et non européenne. Dangereuse car on peut se demander si l'Etat actionnaire est bien à sa place dans ces jeux financiers. Sans compter les risques de délits d'initiés comme cela a été le cas dans l'affaire Péchiney.

Coûteuse car l'emprunt, même pour un Etat au demeurant impécunieux, coûte plus qu'une augmentation de capital.

Anti-européen comme le montre la suspicion de Bruxelles qui suppose comme dans l'effacement des 12 milliards de dette chez Renault, que l'Etat actionnaire fausse la concurrence.

Mais jusqu'à présent d'un subterfuge à l'autre, on avait respecté la loi du marché. La souscription d'une émission réservée du Crédit Lyonnais d'un montant de 1,5 milliard de francs par la Caisse des dépôts tourne le dos au marché et pose deux problèmes de fond.

En bonne économie une augmentation des fonds propres doit refléter une amélioration de la rentabilité. Si celle-ci n'est pas manifeste l'appréciation du marché tranche. Il n'en va pas de même pour les entreprises publiques puisque cette sanction du marché peut être contournée. Après avoir prôné le retour au profit comme seule règle valable à la suite des déficits de 14,5 milliards de francs en 1983,

de 20,5 milliards en 1985, au point de devenir des chantres de l'autonomie de gestion (hors possession du capital et nomination des dirigeants évidemment) le Gouvernement n'est-il pas en train de revenir sur cette option paradoxale qui souligne l'inutilité de l'Etat actionnaire.

En ce qui concerne la Caisse des dépôts, cette opération pourrait annoncer sa transformation en banque d'investissement des entreprises publiques, déchargeant ainsi le budget d'une lourde charge.

Pourtant, dans l'état actuel des choses, cette souscription de 1,5 milliard sur les 10 milliards que M. Haberer, le Président du Crédit Lyonnais estime nécessaire, se fera sur des fonds propres dont le montant est relativement limité (28 milliards). Une politique plus ambitieuse supposerait l'utilisation des fonds d'épargne.

V - L'ECONOMIE MIXTE EST DONC A LA FOIS UN VRAI PROBLEME ECONOMIQUE ET UN VRAI PROBLEME POLITIQUE

1° - Une situation paradoxale : le fonctionnement en économie concurrentielle.

Le paradoxe de l'économie mixte pour les entreprises du secteur concurrentiel est que plus rien ne devrait les différencier du secteur privé dans un contexte de concurrence internationale accrue.

La logique voudrait alors que ces entreprises du secteur marchand retrouvent leur entière liberté d'action comme cela a été le cas lors des privatisations. Une première décision positive dans ce sens serait de mettre fin au simple rôle d'intermédiaire financier de l'Etat en permettant aux entreprises publiques d'ouvrir leur capital sous forme d'actions avec droit de vote aux investisseurs.

2° - Un vrai débat politique

Le Plan affirme que "la France a choisi le système d'économie mixte", que le Président de la République interrogé sur TF 1 le 12 février 1989 qualifie de "seule réponse convenable à la manière de conduire la France aujourd'hui".

Le caractère péremptoire de l'affirmation semble trancher définitivement le débat : l'économie mixte est devenue un dogme de Gouvernement, intangible et incontournable.

La suppression ou la généralisation de la référence à une société d'économie mixte devient ainsi un acte politique fondamental.

Définie comme "l'économie de marché corrigée par l'intervention des pouvoirs publics et des contre pouvoirs salariés" par M. Fabius dans le journal Le Monde du 28 février 1989, l'économie mixte apparaît comme un moindre mal

Il y est reconnu que "les socialistes, longtemps collectivistes sont devenus partisans de l'économie mixte quand ils se sont avisés que le marché était une donnée et non un choix".

Comme suite à cette évolution significative, la notion d'économie mixte subit une extension à la fois géographique et politique.

"La véritable dimension de l'économie mixte est désormais continentale. L'édification de l'Europe "exige l'action consciente des entreprises, des États et des partenaires sociaux".

D'économie mixte, on passe à une société d'économie mixte, véritable projet politique.

"La société d'économie mixte ne se réduit pas au rôle régulateur, redistributeur et, le cas échéant, entrepreneurial de l'Etat. Elle est mixte également parce qu'elle articule secteur marchand, service public et "économie sociale" (ou tiers secteur)".

Le choix du Gouvernement est clairement celui d'une société d'économie mixte à la française qui isole et fragilise le pays dans une voie solitaire et atypique.

Le Plan devrait, en dehors de toute passion, poser le problème de fond : la présence publique dans des entreprises dans le secteur concurrentiel est-elle nécessaire ?

Si l'économie française connaît une dose excessive selon les uns, insuffisante selon les autres, de mixité, la question de la

conception et de la gestion de cette mixité est un vrai problème politique.

Pourtant la dimension idéologique donnée au débat fausse la question et rigidifie les attitudes. Le rôle, souvent irremplaçable de l'Etat dans l'économie, a pris de 1981 à 1986, puis à nouveau depuis 1988, la voie exclusive de l'appropriation sans rechercher à creuser le chemin d'une stratégie commune de l'entreprise privée et de l'Etat dans le respect du rôle de chacun.

Pourtant l'exemple du Japon, qui, à travers le MITI, a su développer une stratégie commerciale et industrielle cohérente et consensuelle, pourrait être une source d'inspiration pour le Xe Plan.

Dans l'immédiat, il semblerait possible de mettre en bourse une part plus importante du capital des entreprises publiques, et de définir un code de conduite pour les investissements de l'Etat.

VI - LA NECESSITE D' UN CODE DE BONNE CONDUITE POUR L'ETAT DANS LES RAPPORTS ENTRE LE SECTEUR CONCURRENTIEL PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE

Pour le moins le Xe Plan devrait, en tant que "réducteur d'incertitude", poser les bases d'une éthique de l'Etat actionnaire.

Ce code de bonne conduite existe en partie mais dépend encore trop souvent de la qualité des hommes qui l'appliquent. L'échec de l'opération inamicale sur la Société Générale tient en partie au refus de l'UAP d'obtempérer aux "préoccupations" du pouvoir.

Autant il peut paraître légitime que l'Etat intervienne à la demande d'une société privée pour l'assister à un moment donné de son développement, autant cette intervention ne peut en aucun cas prendre un tour autoritaire. Ceux qui définissent l'économie mixte comme un mariage de raison oublient trop qu'il se passait du consentement des intéressés.

De même au sein d'un Conseil d'administration d'une société privée, l'entreprise publique, soit qu'elle ait investi de façon stratégique, soit qu'elle ait effectué un placement financier, ne doit défendre que sa politique et l'intérêt de l'entreprise considérée.

Le secteur public peut-il intervenir massivement et de façon coordonnée au nom d'une quelconque "raison économique d'Etat" ?

La définition que donne Evremont de la raison d'Etat dans son dictionnaire de la conversation reste toujours valable et pourrait, en la paraphrasant, s'appliquer à l'Economique :

"La raison économique d'Etat est une raison mystérieuse inventée pour autoriser ce qui se fait sans raison".

D'une manière générale, l'initiative publique, dans le secteur concurrentiel doit vivre et agir dans les conditions normales de concurrence du marché.

La commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées suggère, afin de résister à la pression politique ou technocratique, que "les présidents d'institutions publiques puissent s'entourer d'un Comité restreint, issu du conseil d'administration qui l'assiste dans ses décisions importantes" afin d'obliger, l'autorité de tutelle à se déclarer explicitement.

La Cour des Comptes, soit directement soit par la voie de sociétés susceptibles de procéder à des audits approfondis pourrait également contrôler l'opportunité pour l'Etat de prises de participation majoritaires dans le capital de sociétés privées.

Un engagement de l'Etat dans le Xe Plan allant dans le sens de ce respect mutuel des compétences entre secteur public et privé aurait eu une valeur exemplaire de réduction des incertitudes.

DEUXIEME PARTIE

PLAN ET FINANCES PUBLIQUES

Après un éclairage indispensable sur la stratégie du Xe Plan exposée dans la première partie, votre Commission des Finances, conformément à sa vocation, souhaite examiner avec précision les dispositions du Plan concernant les finances publiques.

En ce qui concerne le budget, le Xe Plan est caractérisé par la grande faiblesse et la relative incohérence des objectifs budgétaires.

En ce qui concerne la fiscalité, l'ambition du Plan dans un cadre européen est d'entamer une réforme globale. L'objectif de la poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires est abandonné, ce qui constitue un revirement par rapport aux engagements pris par le Président de la République.

Si la fiscalité de l'épargne constitue une indiscutable priorité, votre Commission regrette que l'objectif de la baisse de l'impôt sur les sociétés, pourtant favorable à l'emploi, ait disparu du Xe Plan. L'allègement des prélèvements sur les entreprises constitue selon votre Commission une indiscutable priorité. Au contraire, l'harmonisation de la T.V.A. dans le cadre européen, si elle doit être poursuivie revêt un caractère de moindre urgence surtout compte tenu de l'opposition de la France aux propositions de la commission.

Enfin, l'un des non-dits les plus importants du Plan est de masquer l'alourdissement des prélèvements sur les ménages par un rééquilibrage des impôts directs et indirects, l'instauration d'un prélèvement généralisé sur tous les revenus et l'étude de la généralisation du prélèvement à la source.

En ce qui concerne les collectivités locales, des déclarations d'intention sur la réforme des finances locales et la répartition des compétences demandent à être précisées, tandis que les dispositions financières sur l'aménagement du territoire sont très incomplètes notamment en ce qui concerne le réseau autoroutier.

Enfin, le Plan semble se satisfaire d'une progression inéluctable des prélèvements sociaux. S'il suggère de manière courageuse quelques voies permettant de mieux maîtriser la dérive des dépenses sociales, notamment en matière de retraite, il ne les assortit pas de moyens précis et d'échéances contraignantes. Faut-il d'une maîtrise suffisante des dépenses sociales, le retour à l'équilibre passe donc par un recours accru au financement complémentaire.

CHAPITRE PREMIER

PLAN ET BUDGET

Selon M. Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du premier Ministre, chargé du Plan, auditionné par la Commission le 10 mai 1989, *"la planification française n'a survécu que parce qu'elle a évolué (...); le Xe Plan est un plan stratégique, avec moins de chiffres et beaucoup plus d'actions"*. Votre commission s'interroge sur le *"plus d'actions"*; il est en revanche certain qu'il y a *"moins de chiffres"*. Y en a-t-il suffisamment ?

La Commission des Finances considère que l'Etat a besoin d'avoir un éclairage à moyen terme des finances publiques, en particulier du budget et du solde budgétaire, comme l'atteste l'éternel débat sur l'annualité budgétaire. Cet éclairage devrait s'étendre au besoin de financement du secteur public, ne serait-ce qu'en raison des masses financières en jeu.

Ces réflexions conduisent à penser que l'Etat doit avoir une politique stricte en matière budgétaire. Il est donc essentiel d'examiner avec attention ce qui figure dans le Plan.

Le Xe Plan est caractérisé par la grande faiblesse des engagements financiers de l'Etat; de surcroît, la cohérence des différents objectifs budgétaires ne paraît pas assurée.

I - LA FAIBLESSE DES ENGAGEMENTS BUDGETAIRES

Le Xe Plan comporte huit engagements budgétaires :

- quatre engagements chiffrés :

. *"porter l'aide au Tiers Monde à 0,7 % du P.I.B."*;

- . *"consacrer 55 milliards de francs aux contrats de plan Etat-régions"*;
- . *"accroître d'au moins 4 milliards de francs par an, au-delà de son évolution normale, le budget de l'Education"*;
- . *"porter la dépense nationale de recherche et de développement à 3 % du P.I.B."*

- quatre objectifs non chiffrés :

- . *"l'Etat s'engage à réduire chaque année le déficit budgétaire de 1988 à 1992"*;
- . *"veiller à ce que l'ensemble des dépenses publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales) augmentent moins vite que la production nationale"*;
- . *les "grands chantiers" ont naturellement une traduction budgétaire. Le seul chiffre expressément cité est celui du financement complémentaire apporté à l'Education nationale (voir ci-dessus). D'autres peuvent être déduits de la fixation des objectifs en termes quantitatifs, notamment "la modernisation physique de 50.000 lits d'hospice". La plupart des grands chantiers ne sont ni chiffrés, ni évalués ;*
- . *"des projections budgétaires pluriannuelles accompagneront la préparation du budget". Il s'agit là d'un objectif de méthode.*

Encore faut-il rappeler que sur ces engagements :

- quatre ont été expressément formulés avant le Plan (en 1985-1987 et 1988) ;

- quatre font intervenir des acteurs autres que l'Etat (régions, collectivités locales, entreprises, organismes de Sécurité sociale).

Dans ces conditions, la réelle impulsion du Plan, en matière budgétaire, est faible ou inexistante. Selon M. Stoléru, cette imprécision serait volontaire.

Le Secrétaire d'Etat chargé du Plan ajoute même que *"cette conception de Plan stratégique (...) induit un engagement beaucoup plus contraignant pour l'Etat malgré et peut-être à cause de l'absence de données chiffrées"*.

Après s'être interrogée sur l'opportunité de ce choix, votre commission procédera à un examen détaillé de chacun des objectifs budgétaires.

A - LE CHOIX CRITIQUABLE DE L'ABSENCE DE DONNEES BUDGETAIRES CHIFFREES

Le Plan devait-il comporter des engagements financiers, budgétaires plus nombreux, plus précis ? Au-delà des observations sévères, détaillées ci-après, qu'appelle chacun des objectifs répertoriés dans le Plan, c'est naturellement la question de fond qu'il convient de poser.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du premier Ministre, chargé du Plan, a maintes fois réaffirmé que le Xe Plan avait *"moins de chiffres, plus d'objectifs"* et que l'expérience des plans précédents l'avait incité *"à la modestie"*, à limiter les engagements chiffrés, principalement en raison de l'immersion de notre pays dans son environnement international, et la dépendance croissante à l'égard des conjonctures de nos partenaires.

Cet argument doit être discuté. Trois courtes observations peuvent être faites.

1. Première observation : l'argument de la fragilité des objectifs chiffrés n'est pas convaincant

• D'une façon générale, tous les responsables travaillent sur des données chiffrées, et comme l'indiquait M. Maurice Blin, rapporteur général, lors de l'examen du projet de loi de Plan en commission : *"le Plan ne doit pas être seulement un exercice qui*

consiste à déterminer des objectifs : un Plan doit se fixer les moyens d'y parvenir".

Le degré de précision comme la nature des engagements peut naturellement varier s'agissant des indicateurs ou des objectifs macro-économiques directement liés à l'environnement international : inflation, commerce extérieur, balance des paiements, ... Des indicateurs différentiels paraissent dans un certain nombre de cas plus adaptés que la fixation arbitraire d'un taux ou d'un volume, vite dépassés par les contraintes internationales.

• Il en va tout autrement des **finances publiques**, instrument de régulation de la conjoncture économique -et par conséquent dépendant- mais aussi vecteur privilégié, noyau dur de l'action et de choix politiques -et par conséquent relativement autonome des soubressauts de l'environnement international.

Les finances publiques ont une dynamique et obéissent à une logique propre. Plus que cela, les finances publiques traduisent une politique ; sans vouloir fixer un trop grand nombre de paramètres, de véritables engagements budgétaires n'auraient pas paru superflus. Ceux qui ont été choisis sont inutiles, sinon insignifiants.

2. Deuxième observation : les exemples étrangers attestent de l'intérêt de perspectives budgétaires à moyen terme

- Ce besoin d'affichage et d'éclairage à long terme a d'ailleurs été compris par d'autres pays européens, notamment l'Allemagne fédérale. La R.F.A., comme la plupart de nos partenaires de la Communauté, ne dispose pas de "Plan", mais établit des perspectives budgétaires à moyen terme précises. Les administrations, comme les partenaires publics ou privés, savent dès lors ce que seront les choix budgétaires, financiers de l'Etat. La France a retenu une solution inverse.

Le Commissariat du Plan a "rendu sa copie", en traitant le sujet en épreuve de "culture générale" plutôt qu'en "finances publiques". Ce faisant, il a peut-être gagné en rhétorique, mais certainement perdu en efficacité.

La formule même d'une *"projection budgétaire pluriannuelle"* retenue dans le Plan ne répond nullement à ces préoccupations, d'autant plus que cet exercice n'est prévu que pour *"accompagner la préparation du budget"*, et que le Plan ne fournit aucune projection.

3. Troisième observation : des prises de position très "évolutives"

Enfin, beaucoup, qui se taisent aujourd'hui ou approuvent malgré eux un Plan qui ne leur convient guère, **proclamaient** il n'y a pas si longtemps la nécessité d'engagements budgétaires précis.

Ainsi, M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, écrit-il dans son rapport (1) que *"le gouvernement précédent (...) envisageait un quasi abandon (de la planification). Le nouveau Plan aurait été réduit à la présentation de quelques priorités sans engagement financier à l'horizon temporel imprécis"*.

Mais où M. Balligand voit-il les engagements financiers qu'il appelle de ses vœux ?

En 1987, les deux rapporteurs socialistes de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, du projet de budget du Plan, s'inquiétèrent eux aussi du manque de chiffrage d'un futur plan. Le premier indiquait : *"S'il s'agit de programmer l'action de l'administration, comment est-ce possible sans une programmation budgétaire pluriannuelle ? Quelle articulation y aura-t-il entre le Commissariat général du Plan et les services du Budget ? C'est une question fondamentale ?"*

Le second rappelait que *"le financement pluriannuel était l'innovation du IX^e Plan. Y renoncer nous inquiète"*.

L'inquiétude est-elle dissipée ?

Lorsqu'à la faiblesse des objectifs budgétaires s'ajoute leur incohérence, la réponse ne peut être que négative.

(1) rapport A.N. 1988-1989 n° 624, page 9

B - LES ENGAGEMENTS CHIFFRES

Le Plan comporte quatre engagements financiers chiffrés. Trois d'entre eux ont été formulés avant le Plan, qui ne fait dès lors que confirmer des orientations ou objectifs anciens.

1°- Les engagements en valeur

Les deux seuls engagements financiers de l'Etat concernent :

a) Les contrats de Plan Etat-régions 1989-1993 (1)

"L'Etat consacrera 55 milliards aux actions définies dans les contrats de Plan", soit un engagement financier moyen annuel de 11 milliards de francs.

Encore faut-il rappeler :

- que la procédure des contrats Etat-régions -quelle que soit l'appellation retenue "contrats Etat-régions" ou "contrats de Plan Etat-régions"- a été engagée dès la fin 1987. Les précédents contrats, signés dans le cadre du IXe Plan ayant donné satisfaction, l'Etat s'était engagé à renouveler cette procédure contractualisée.

- que cet objectif contractualisé n'engage pas, par définition, seulement l'Etat, mais implique les régions, "co-résponsables" de la bonne application des contrats.

(1) A l'instar du projet de loi qui évoque ce financement contractualisé à deux reprises, les contrats de plan seront examinés dans la suite du rapport, dans le chapitre consacré aux collectivités locales.

b) L'Education nationale

"L'engagement est pris d'accroître pendant la période du Plan d'au moins quatre milliards de francs par an au-delà de son évolution normale le budget de l'Education". C'est le seul objectif budgétaire chiffré (1) figurant parmi les "grands chantiers".

Cet engagement suscite au moins trois interrogations, présentées ci-dessous par ordre d'importance croissante :

. **Première interrogation** : Une interrogation sur l'articulation entre la loi de Plan et les décisions budgétaires prises par le ministre de l'Education nationale.

Avant même que le Plan n'entre en exécution, un premier accroc lui a été donné, à la suite des mesures de revalorisation de la condition enseignante décidées en mars 1989, anticipées sur la loi d'orientation sur l'Education. Plusieurs responsables se sont interrogés sur le point de savoir si le coût de la revalorisation s'imputerait, ou non, sur l'enveloppe des quatre milliards prévue par le Plan.

M. Stoléru devait d'ailleurs indiquer lui-même qu'il était nécessaire d'avoir *"une redaction cohérente qui lève toutes les incertitudes à ce sujet"* (débat A.N., JO 27 avril 1989, page 473).

La lettre rectificative prend acte des mesures décidées dans d'autres enceintes que le Plan ; mais que penser d'un plan, "ardente ambition", remis en cause dès les premières menaces de mouvements revendicatifs ?

. **Deuxième interrogation** : Une interrogation de méthode

Qu'est-ce qu'une "évolution normale" ? Plusieurs acceptations sont possibles :

- mathématique : la reconduction du budget en francs constants

(1) Un autre objectif budgétaire peut être déduit d'un objectif quantitatif : "la transformation de 50.000 lits d'hospices" (dont 35.000 lits sur la période 1989-1993) représente un coût moyen annuel de l'ordre de 1,58 milliard de francs. Ce coût est partagé entre l'Etat (30 %), les collectivités locales (30 %) et autres (40 % dont prêts CNAV...).

- économique : l'évolution du budget parallèle à celle de la richesse nationale,
- juridique : l'augmentation du budget calée sur celle des "services votés",
- politique : l'évolution du budget conforme à la lettre de cadrage et aux orientations définies pour les autres ministères.

Faute de préciser ce qu'est une "évolution normale", l'objectif d'augmentation de 4 milliards de francs annuels paraît un peu vain...

. **Troisième interrogation** : Une interrogation sur le chiffreage lui-même.

L'engagement porte sur 4 milliards de francs supplémentaires. Mais, comme l'indiquait un député lors du débat à l'Assemblée nationale :

" L'accueil des élèves supplémentaires attendus dans le second degré public nécessite 20 milliards de francs,

. ramener les classes à moins de 35 élèves en lycée nécessite 1,5 milliard de francs,

. accueillir 240.000 étudiants supplémentaires en cinq ans nécessite 13 milliards,

. soit 34,51 milliards de francs au total, hors toute revalorisation des salaires."

A supposer que ces chiffres soient exacts, cela représente un coût moyen annuel de plus de 8 milliards de francs.

Dès lors, que penser de ces 4 milliards de francs supplémentaires et à quelle action précise seront-ils destinés ?

2°- Les engagements en taux

Les deux engagements fixés en taux reprennent des objectifs anciens, périodiquement réaffirmés :

a) l'aide publique au développement

"La France confirme sa volonté de porter dans les prochaines années son aide au Tiers Monde à 0,7 % de son produit intérieur brut".

Le Plan précise que cet objectif reprend un engagement du Président de la République dans sa "Lettre à tous les Français" (7 avril 1988).

Cet objectif figurait d'ailleurs parmi les "110 propositions pour la France", arrêtées en janvier 1980, par le parti socialiste.

Grâce à l'action soutenue des différents gouvernements, l'aide publique au développement -répartie sur plusieurs organismes sous forme de dons et de prêts- représente des sommes importantes (26,7 milliards en 1987 ; 29,4 milliards en 1988 ; 31,8 milliards en 1989), mais l'objectif de 0,7 % annoncé pourtant dès 1980 n'a, jusque là jamais été tenu.

France
Taux de l'aide publique au développement
(en % du PIB)

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (1)	1989 (2)
0,45	0,49	0,48	0,52	0,54	0,49	0,51	0,51	0,54

(1) Provisoire

(2) Prévisions

Pourtant, la part et le volume de l'aide publique au développement place la France à un rang de tout premier plan au sein de la communauté des pays développés.

Les comparaisons sont les suivantes :

**Part de l'aide publique au développement
par rapport au PIB**

	1986	1987
France	0,49	0,51
Etats-Unis	0,24	0,20
Japon	0,29	0,31
R.F.A.	0,43	0,39
Royaume-Uni	0,32	0,28

L'objectif "confirmé" dans le Xe Plan appelle quelques commentaires supplémentaires.

La fixation d'un taux de 0,7 % du P.I.B. en 1981 était ambitieuse mais tenable dans le contexte d'une croissance ralentie (le taux de croissance moyen des années 1982-1987 était de l'ordre de 1,6 %).

L'aide publique au développement est, en 1989, de 31,8 milliards de francs, soit 0,54 % du PIB. L'objectif de 0,7 % correspond à une aide globale de l'aide de 41,2 milliards de francs, soit 10 milliards de plus que l'aide prévisionnelle de 1989 (soit l'équivalent du budget des Affaires étrangères).

Ce chiffre doit être gardé en mémoire pour apprécier l'ambition affirmée par le Plan.

Avec une perspective de croissance de l'ordre de 3-4 %, le même objectif, fixé en taux, entraîne une dépense telle qu'elle suppose une politique particulièrement volontariste.

Il n'est pas certain qu'il en soit ainsi :

- dès la discussion du projet de loi de finances pour 1989, votre commission estimait qu'il serait *"peu probable que l'objectif de 0,54 % du P.I.B. en 1989 puisse être tenu du seul fait de la forte croissance du P.I.B. par rapport aux prévisions initiales"*. Cet argument est naturellement encore plus pertinent dès lors que l'objectif est fixé à 0,7 % du PIB.

- la formulation même retenue par le Plan laisse douter de ce caractère impératif volontariste. En effet, alors que le Plan recouvre la période 1988-1992, la réalisation de l'objectif de l'aide publique au développement est reportée *"aux prochaines années"*.

Cela signifie-t-il que les rédacteurs du Plan doutent de la crédibilité de leur objectif? Il aurait pour le moins convenu, pour nos partenaires comme pour la crédibilité de la France, de lever cette ambiguïté et de fixer cet objectif à l'horizon 1992.

b) La recherche-développement

"L'objectif est de porter la dépense nationale de recherche et de développement à 3 % du P.I.B." Il est associé à ce taux un objectif complémentaire de *"rééquilibrage des financements"*.

Là encore, votre commission ne peut que constater qu'il s'agit d'un objectif ancien, que le Plan n'apporte par conséquent aucun élément nouveau et même déçoit en masquant les vraies faiblesses de la recherche française.

• L'objectif de porter les dépenses de recherche à 3 % du P.I.B. figure dans l'article premier de la loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985, relative à la recherche et au développement technologique : *"la politique nationale se propose de porter l'ensemble des dépenses publiques et privées de recherche et de développement technologique à 3 % du produit intérieur brut à la fin de la présente décennie"*.

Les différents gouvernements qui se sont succédés ont entrepris d'accroître de façon significative l'effort de recherche en France, qui est aujourd'hui de l'ordre de 130 milliards de francs (1988).

L'objectif de 3 % porterait l'effort total à 176 milliards de francs, soit 46 milliards de plus (à PIB constant).

**Dépense nationale de recherche-développement
en % du PIB (1) France**

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1,81	1,98	2,08	2,14	2,21	2,25	2,24	2,27	2,30

(1) Source : *Projet loi de finances 1989 Rapport annexe sur l'état de la recherche.*

La France continue cependant de se situer très en retrait par rapport à ses principaux partenaires ; au cours de la période 1981-1986 (derniers chiffres publiés dans le projet de loi de finances pour 1989), le rythme de progression de la dépense de recherche a été inférieur à celui de la plupart des autres pays industriels et la France n'a pas rattrapé son retard.

**Recherche-Développement
Comparaisons internationales**

	DIRD/PIB 1981	DIRD/PIB 1986	Evolution 1986/1981 Gain en point de PIB	Taux de croissance moyen annuel
France	1,97	2,25	+ 0,28	+ 4,3 %
Allemagne	2,42	2,71	+ 0,29	+ 3,6 %
Royaume-Uni	2,42	2,42	0	+ 1,7 %
Italie	0,87	1,25	+ 0,38	+ 11 %
Etats-Unis	2,45	2,80	+ 0,35	+ 5,8 %
Japon	2,14	2,59	+ 0,45	+ 7,7 %

DIRD : dépense industrielle de recherche-développement
source : PLF 1989 - rapport sur l'état de la recherche

• Par ailleurs, le Plan n'apporte pas de vraie réponse aux véritables handicaps de la recherche française : la part du secteur privé dans le financement de la dépense nationale recherche-développement apparaît faible par rapport à d'autres pays développés.

**Structure du financement de la
recherche-développement (en %)**

	Entreprises	Administration	Etranger
France	41	53	6
Allemagne	47	53	0
Royaume-Uni	48	43	9
Italie	41	55	4
Etats-Unis	47	53	0
Japon	74	26	0

Source : PLF. 1989. Rapport annexe sur l'état de la Recherche

Certes, le plan prévoit de "rééquilibrer les financements", mais les moyens évoqués paraissent contradictoires :

- *"l'Etat privilégiera les aides à la recherche industrielle".*
De quelles aides s'agit-il ? Budgétaires ou fiscales ?

- *"l'Etat incitera les entreprises publiques à amplifier leurs investissements de recherche."* De quelles incitations s'agit-il ? Accès au marché financier, bonifications, annulation de dettes...

- *"faire progresser le budget civil de recherche à un rythme supérieur à celui du P.I.B. en valeur".* Ce qui signifie par conséquent que les entreprises devront aller encore plus vite. A quel rythme ? les "aides" et les "incitations" suffiront-elles à parvenir à ce rattrapage ?

C - LES OBJECTIFS NON CHIFFRÉS

Outre la programmation pluriannuelle des finances publiques, qui ressort plutôt de la gestion de l'Etat et des "grands chantiers" qui renvoient aux grands équilibres, le Plan contient deux objectifs budgétaires non chiffrés.

Deux objectifs satisfaisants mais, dans leur formulation, inutiles : la réduction du déficit budgétaire et la maîtrise globale de la dépense publique.

1. Premier objectif : la réduction du déficit budgétaire

Selon le Plan : *"L'Etat s'engage à réduire chaque année, le déficit budgétaire de 1988 à 1992"(...)*

"La réduction du déficit budgétaire doit demeurer un objectif majeur de la politique des finances publiques".

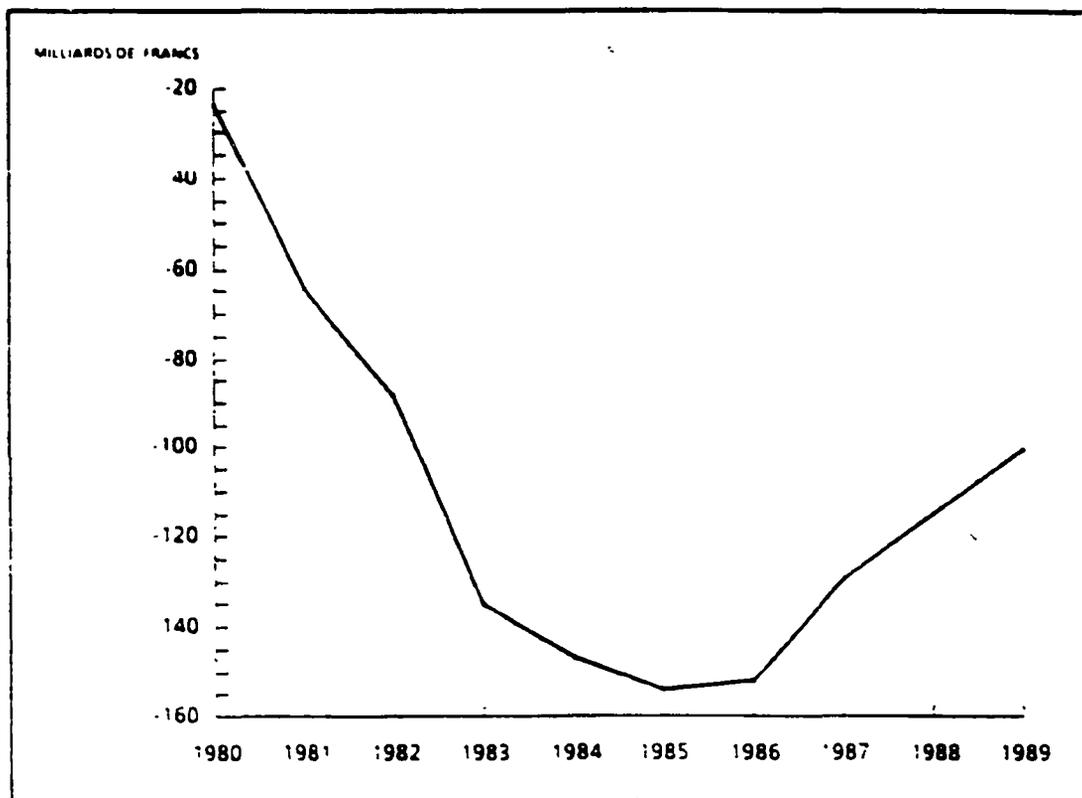
Après un rappel de la politique récente menée dans ce domaine et des enjeux économiques du déficit, votre commission exprimera son regret devant la faiblesse de l'objectif annoncé par le Plan.

a) Rappel de l'évolution de la dette

Votre Commission se félicite de l'intention exprimée dans le Plan. Elle souhaite que le mouvement de réduction du déficit budgétaire et, plus généralement, de la dette publique, entrepris depuis 1986-1987, soit poursuivi et amplifié.

Le graphique ci-dessous illustre parfaitement le changement radical des années 1986-1987, après que le déficit budgétaire se soit creusé dans des proportions considérables au cours des années antérieures.

Evolution du déficit budgétaire (milliards de francs courants)



• Cette évolution du déficit annuel doit être rapprochée de celle de la dette globale.

La raison de l'impérative réduction du déficit est claire : ainsi que l'indique le Plan, *"la charge de la dette représente plus de 10 % des dépenses de l'Etat, absorbe près de 40 % des marges de manoeuvre disponibles"*. Il y a aussi d'autres raisons, inutilement masquées par le Plan. Certes *"notre dette publique est l'une des plus faibles des pays de l'OCDE"*, mais... c'est aussi l'un des pays où elle coûte le plus cher !...

La comparaison avec l'Allemagne est particulièrement édifiante : la dette publique représente 37,8 % du PIB en France, 45,3 % en Allemagne, mais les intérêts payés représentent 2,9 % en France... et 2,7 % en Allemagne.

Dette publique brute en % PIB

	1981	1983	1985	1987	1988	1989	1989/1981 en points de PIB
France	23,9	29,5	33,8	36,7	37,2	37,8	+ 13,9
R.F.A.	36,3	40,9	42,5	43,9	45	45,3	+ 9
R.U.	50,7	57,1	57,2	53,2	49,3	46,1	- 4,6
Italie	60,5	71,9	83,7	92,6	96,6	101,4	+ 40,9

Source : Commission C.E.E.

Intérêts payés sur la dette publique en % du PIB

	1981	1983	1985	1987	1988	1989	1989/1981 en points de PIB
France	2,0	2,6	2,9	2,8	2,9	2,9	+ 0,9
R.F.A.	2,3	3	3	2,9	2,8	2,7	+ 0,4
R.U.	5	4,7	4,9	4,3	3,9	3,6	- 1,4
Italie	6,1	7,5	8	8,2	8,4	8,9	+ 2,8

Source : Commission C.E.E.

b) La faiblesse de l'objectif

Votre Commission regrette de surcroît qu'un véritable objectif n'ait pas été retenu dans le Plan. Le Plan, ardente ambition, peut-il se contenter d'affirmer vouloir "réduire le déficit", sans autre précision ?

D'autres solutions -meilleures- étaient possibles :

- Fixer un déficit en valeur. Pourquoi pas ? D'autres l'ont fait. La loi Gramm Rudmann Hollings aux États-Unis établit non seulement un objectif mais aussi un calendrier de réduction du déficit budgétaire. En France, en 1987, M. Edouard Balladur, alors ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, s'était lui aussi avancé sur un chiffre précis (70 milliards de francs). D'ailleurs, M. Lionel Stoléru, au cours de la conférence de presse qui suivit la présentation du projet de Plan déclarait lui-même "il faudrait ramener le déficit annuel à 70 milliards de francs pour enrayer la spirale infernale de l'endettement qui augmente chaque année" (dépêche AFP - 25 janvier 1989).

Dès lors qu'un chiffre est avancé, par les uns, par les autres, devant la presse, pourquoi ne pas l'écrire dans le Plan !

• **Fixer un déficit en proportion du PIB**

Dans une réponse à un questionnaire, les services du Plan indiquent (s'agissant du déficit budgétaire) que *"le point d'abaissement auquel il serait souhaitable d'arriver est celui qui assurerait à tout le moins une stabilisation du ratio dette/PIB"*.

M. Dominique Strauss-Kahn, président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, indiquait lui aussi qu'il *"aurait préféré une proposition de long terme impliquant la stabilité du rapport dette sur PIB, ce qui paraît une meilleure norme pour définir la neutralité des finances publiques"*.

Compte tenu de son niveau actuel (2,1 % en 1988), un point d'abaissement ramènerait le déficit à 1-1,2 % du PIB.

(Ce taux est d'ailleurs compatible avec la fixation d'un déficit de 70 milliards à l'horizon 1992, et d'un taux de croissance de l'ordre de 3 %).

Ces solutions alternatives auraient présenté l'avantage de la clarté, la marque de l'ambition, sans l'entrave d'une rigueur excessive. En effet, la fixation d'un tel objectif, en valeur ou en taux, au terme de la période de plan, aurait laissé libre son rythme de réalisation, au gré des impératifs de régulation et de la conjoncture économique.

2. Deuxième objectif : la maîtrise globale de la dépense publique.

Selon le Plan, *"Il faudra veiller à ce que l'ensemble des dépenses publiques (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales) augmentent moins vite que la production nationale. Cela impliquera notamment pour l'Etat un effort important de redéploiement budgétaire..."*

Cet objectif sera plus précisément discuté dans la partie de ce chapitre consacrée à la cohérence de l'action publique en général et du Plan en particulier ; on peut d'ores et déjà faire observer que :

- la maîtrise "globale" implique deux partenaires - collectivités locales et sécurité sociale - sur lesquels l'Etat a, de droit

ou de fait, relativement peu de prise, et que dès lors, le contrôle de la dépense repose principalement sur l'Etat.

- Faute d'une action extrêmement volontariste de contraction des dépenses publiques - et non pas seulement de maîtrise - le dérapage des dépenses ne pourra être évité.

En effet, dans la formulation retenue par le Plan, - un rythme de progression des dépenses publiques inférieur à celui du PIB - la variable clé est naturellement la croissance.

A très court terme, la croissance peut donner l'illusion d'une relative maîtrise des dépenses publiques (en % du PIB), elle permet de masquer les dérapages.

Compte tenu de l'effet de cliquet de très nombreuses dépenses publiques (dette - personnels) le moindre ralentissement de la croissance peut faire basculer les indicateurs (puisque le numérateur dépense publique continue de croître "sur sa lancée", alors que l'importance relative du dénominateur se réduit) et agit comme un révélateur de l'action publique.

Ainsi, en 1989, le Gouvernement bénéficie d'une marge exceptionnelle liée aux conséquences de la politique menée par le précédent Gouvernement, aux effets de la croissance notamment sur le rendement des différents impôts, mais cette marge a été absorbée par les dépenses de fonctionnement.

La rigueur nécessaire que chaque citoyen peut attendre de l'Etat implique désormais une contraction, et pas seulement une "maîtrise", de la dépense publique.

Ce phénomène est parfaitement mis en lumière par les perspectives établies par le Sénat : dans le scénario haut (où la croissance étrangère est de l'ordre de 3,5 % par an) la dépense publique passe de 47,6 % du PIB en 1989 à 47,1 % en 1992, soit une hausse de 0,5 point du PIB.

Dans le scénario bas (où la croissance étrangère est de l'ordre de 2,5 % par an), la dépense publique passe de 47,9 % du PIB, soit une pression supplémentaire de 0,3 point.

DEPENSES
(En points de P.I.B.)

Scenario bas

	1989	1990	1991	1992
Coûts salariaux des administrations	14	13,9	13,8	13,7
Transferts économiques	2	1,9	1,9	1,9
Charges des intérêts nettes des administrations	2,1	2,3	2,4	2,5
Prestations sociales	21,9	21,9	22	22,1
Investissement des administrations	3,1	3,0	3,1	3,1
Autres dépenses des administrations	4,5	4,5	4,6	4,5
Total	47,6	47,7	47,8	47,9

Scénario haut

	1989	1990	1991	1992
Coûts salariaux des administrations	14	13,9	13,8	13,7
Transferts économiques	2	1,9	1,9	1,8
Charges des intérêts nettes des administrations	2,1	2,3	2,4	2,4
Prestations sociales	21,9	21,8	21,7	21,6
Investissement des administrations	3,1	3,1	3	3
Autres dépenses des administrations	4,5	4,6	4,6	4,6
Total	47,6	47,6	47,4	47,1

Il est plus que douteux que l'effort de "redéploiement budgétaire" évoqué par le Plan soit suffisant pour assurer, quelle que soit la croissance, une "maîtrise" des dépenses.

II - L'INCERTAINE COHERENCE DES OBJECTIFS BUDGETAIRES

A défaut d'être précis et nombreux, les objectifs budgétaires retenus par le Plan doivent au minimum être cohérents. Deux doivent être discutés :

- les "*projections budgétaires*" et le sort des engagements antérieurs
- la "*maîtrise globale des dépenses publiques*".

A - LE RESPECT INCERTAIN DES ENGAGEMENTS ANTERIEURS

Le Plan s'est clairement écarté de l'idée d'une programmation budgétaire. Les programmations antérieures seront-elles cependant tenues ? Cette proposition, cette question doivent être débattues.

1°- L'abandon de la programmation budgétaire semble désormais acquis

Toute programmation budgétaire, globale ou particulière, paraît aujourd'hui exclue.

• Au niveau global, le plan n'a pas retenu l'idée d'une programmation budgétaire pluriannuelle. Seule est évoquée la formule d'une "*projection budgétaire pluriannuelle qui accompagnera la préparation du budget afin de mieux cerner ses conséquences sur l'emploi et les marges de manoeuvre disponibles*".

Il existe, dans les administrations centrales, et plus particulièrement au ministère des Finances un très grand nombre d'organismes et de cellules qui font un travail de prévision. Lorsque l'Etat fait référence à une projection budgétaire pluriannuelle, cela signifie-t-il que la Direction de la prévision -dont c'est la mission essentielle- fera simplement son travail ?

D'ailleurs, que signifie une projection s'il n'y a pas d'engagement du Gouvernement ?

L'idée d'une **programmation** budgétaire pluriannuelle est naturellement tout autre chose. M. Christian Poncelet, président de la Commission des Finances, l'appelait de ses vœux dès 1987 et le Plan pouvait être une occasion exceptionnelle d'appliquer cette formule, en assurant une véritable cohérence à la juxtaposition de lois comportant des engagements budgétaires pluriannuels.

• **Au niveau particulier**, la formule des lois de programme est, elle aussi, écartée. Lors de son audition par la Commission des Finances, M. Lionel Stoléru a précisé que *"le Président de la République avait décidé qu'il n'y aurait plus de loi de programmation. En revanche, des lois d'orientation donneront les directions dans lesquelles nous nous engagerons, mais les moyens budgétaires seront fixés chaque année"*.

Est-il utile de rappeler que les lois de programme trouvent un sens dès lors qu'il s'agit d'affirmer clairement une vraie priorité budgétaire ou de défendre un secteur menacé ?

Le problème du respect des lois antérieures reste posé.

2°- Le respect des lois de programmation est particulièrement douteux

Le respect des lois doit être, faut-il le rappeler, au centre des préoccupations et des choix de l'Etat. Mais votre Commission cherche en vain une référence aux engagements antérieurs, comportant une programmation budgétaire. Comme chacun sait, les dispositions financières des lois de programme n'ont pas pour effet d'engager juridiquement l'Etat et les perspectives budgétaires qu'elles comportent n'ont pas de caractère impératif. Les dotations prévues par un échéancier doivent être reprises dans la loi de finances de l'année, qui seule permet d'engager les dépenses.

Il n'en demeure pas moins que Plan et lois de programme obéissent à une logique comparable. Cela a été parfaitement reconnu par le secrétaire d'Etat, au cours du débat à l'Assemblée nationale. Interrogé sur l'intégration dans le Plan de la loi de programmation militaire, M. Lionel Stoléru a repoussé cette proposition essentiellement pour des raisons de forme.

Son argumentation doit être rappelée : *"Sur le fond, il y a bien sûr cohérence entre les orientations du Plan et la loi de programmation militaire ; mais la tradition, antérieure à la V^e République, veut que la politique étrangère et la défense soient absentes du Plan de développement économique et social. C'est*

pourquoi nous ne pouvons pas accepter cet amendement même si, sur le fond, je le répète, nous reconnaissons qu'il y a cohérence (J.O. Débats A.N. - 27 avril 1989, page 497).

Interrogé par votre rapporteur lors de son audition devant la Commission des Finances, le mercredi 10 mai 1989, M. Lionel Stoléru a précisé que *"les lois de programmation seraient respectées"*.

Hélas, le lendemain, la presse annonçait que, après arbitrages du Premier ministre, la plus importante, la loi de programmation militaire, ne le serait vraisemblablement pas. Les autres le seront-elles ?

Votre Commission croit utile de rappeler les différents engagements budgétaires prévus à ce jour par les lois, sur la durée du Plan. Ils sont de trois types :

- la loi de programmation militaire,
- les lois comportant des engagements budgétaires pluriannuels : loi de programme de développement des Départements d'outre-mer ; loi sur le patrimoine monumental ; loi d'indemnisation des rapatriés ; loi de modernisation de la police nationale,
- enfin, les engagements résultant de la ratification d'accords internationaux, notamment l'engagement implicite faisant suite à la décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des Communautés.

Ce dernier engagement est fondamental pour nos finances publiques, à la fois par les volumes engagés et parce que le prélèvement C.E.E. pèse uniquement sur le solde budgétaire.

Nota : La présentation des différents engagements est donnée à titre indicatif. La sommation est plus délicate encore, en raison de la variété des engagements prévus : dépenses totales ou dépenses supplémentaires, crédits exprimés en francs courants, en francs constants, avec ou sans clause d'indexation...

**Etat récapitulatif des différentes lois
comportant un engagement budgétaire pluriannuel
sur la durée du Plan**

Loi	Référence	Observations (1)	1989	1990	1991	1992
- Dépenses militaires						
. loi de programmation d'équipement militaire	L. 87-342 22 mai 1987	C.P. <u>MF 1986</u> Crédits totaux	94.450	100.120	106.200	
- Dépenses civiles						
. loi de modernisation de la police	L. 85-833 7 août 1985	C.P. (MF 1985)	3.100	3.100		
. loi programme de développement des DOM	L. 86-1383 31 déc. 1986	C.P. répartition annuelle estimée des crédits supplémentaires (MF 1986)	660	660	660	235
. loi d'indemnisation des rapatriés	L. 87-549 16 juillet 1987	dépenses totales estimées (MF 1987)	2.000	2.000	2.000	2.000
. loi sur le patrimoine monumental	L. 88-12 5 janvier 1988	C.P. <u>M.F. 88</u>	977,8	1026,7	1078	1131,9
- Prélèvements CEE						
Accord CEE (2) sur les perspectives financières.	Décision du Conseil des Communautés européennes 24 juin 1988	C.P. estimation (MF 89) Hypothèse 1 (*)	64.500	65.050	65.600	66.150
		Hypothèse 2 (*)	64.500	67.000	72.200	80.000

(1) CP : crédits de paiement, millions de francs.

Lorsque l'année est soulignée, cela signifie que la loi a expressément prévu l'unité de compte, et, par conséquent, une réévaluation automatique de la dotation ultérieure, en fonction de la hausse des prix.

(2) L'estimation résulte de la progression du prélèvement en % du PIB (1,15 % en 1988, 1,2 % en 1992). Elle sera naturellement largement supérieure, en fonction de l'évolution de la valeur du PIB.

(*) L'hypothèse 1 correspond à une évaluation sur un PIB constant ; l'hypothèse 2 correspond à une évaluation sur un PIB en augmentation moyenne annuelle de 3 %.

B - LA MAÎTRISE GLOBALE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE : UNE VOLONTE LOUABLE ET QUI SEMBLE DÉPASSER LES POSSIBILITÉS EFFECTIVES DE L'ÉTAT

La "*maîtrise globale de la dépense publique*" est-elle autre chose qu'une bonne intention ? Trois éléments permettent d'en douter.

En premier lieu, la première année d'application du Plan, contredit formellement cet objectif.

En second lieu, même peu nombreux, les objectifs touchant aux finances publiques apparaissent difficilement compatibles.

En troisième lieu, l'État seul ne paraît pas être sérieusement en mesure d'atteindre cet objectif.

1° - Le dérapage de 1989

En 1989, le total des charges (dépenses du budget général + dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale + solde des opérations temporaires) progresse de 4,68 % soit un taux inférieur à celui du PIB en valeur (+ 5 %).

Encore faut-il rappeler que ce résultat global n'est atteint que grâce à deux phénomènes :

- une contraction des dépenses militaires de fonctionnement, parvenues au seuil minimum pour assurer la crédibilité de l'institution. Les seuls budgets civils progressent de + 6,25 %.

- la clôture du compte d'affectation spécial des produits de la privatisation dont les recettes et les dépenses étaient de 50 milliards de francs dans le budget 1988.

Hors comptes d'affectation spéciale, le budget général progresse de + 6,47 % soit un rythme très supérieur à celui du PIB en valeur.

La position du Sénat fut parfaitement claire au cours du débat budgétaire.

"Le budget 1989 masque une inflexion sensible par rapport aux deux budgets qui l'ont précédé. Les charges du budget général augmentent de 6,6 % alors que la progression était de 3 % en 1988. Cette reprise sensible de la dépense publique s'explique par un abandon tout à fait apparent de la rigueur en matière budgétaire"(1).

Sur ce constat sans appel, dressé par M. Maurice Blin, rapporteur général *"la Commission des Finances a considéré que la reprise de la progression des dépenses publiques décidée par le projet de loi de finances ne pouvait être acceptée, et a réduit les dépenses de 30 milliards de francs"(1).*

Avec cet amendement, adopté par le Sénat, le déficit du budget général aurait été ramené de 100 à 70 milliards de francs. La progression des crédits serait passée de 6,5 % à 3,6 %, soit une progression plus conforme à l'évolution du PIB en volume.

La maîtrise des dépenses de l'Etat aurait ainsi été réalisée. Le Gouvernement et sa majorité relative à l'Assemblée nationale n'ont pas suivi la position de sagesse défendue par le Sénat.

2°- Même peu nombreux, les objectifs touchant aux finances publiques paraissent difficilement compatibles

Il suffit de rappeler les quelques enjeux précisés dans le Plan. Comment parvenir à une "réduction du déficit" et mener dans le même temps :

- une harmonisation fiscale :

- . coût budgétaire de l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne : entre 8 et 30 milliards de francs ;
- . coût budgétaire de l'harmonisation de la TVA : 90 milliards de francs ;

(1) Sénat 1988-1989, rapport général sur le projet de loi de finances 1989 - n° 88, T.I, page 95, T.II, page 282.

- une ambition réaffirmée de recherche-développement et d'aide au développement :

- . coût budgétaire du **surplus** de l'effort de recherche (passage de 2,2 % à 3 % du PIB avec un financement budgétaire à hauteur de 56 %) : 24 milliards de francs ;
- . coût budgétaire du **surplus** de l'aide au développement (passage de 0,54 % à 0,7 % du PIB, avec financement budgétaire à hauteur de 30 % du total) : 3 milliards de francs ;

- une politique de "grands chantiers".

La réduction du déficit comme la maîtrise de la dépense publique d'Etat ne paraît guère réaliste dans ce contexte.

3°- L'objectif de la "maîtrise globale de la dépense publique" engage d'autres acteurs que l'Etat

La dépense publique, trop souvent confondue avec les prélèvements obligatoires, représente des montants considérables : 52,6 % du PIB en 1987. La maîtrise globale apparaît dès lors à l'évidence nécessaire. Toutefois, il est quelque peu illusoire d'affirmer vouloir tenir *"l'ensemble de la dépense publique (...) à un rythme inférieur à celui de la production nationale"*, alors que l'Etat ne représente que la moitié de ladite dépense publique.

Répartition de la dépense publique (1987)

	en milliards de francs	en points de PIB
Etat	1.184	22,4
Administrations publiques locales	489	9,2
Sécurité sociale	1.111	20,9
Total	2.784	52,6

Source : Rapport sur les comptes de la Nation, 1987, T.I.

Pour maîtriser cette dépense, l'Etat compte-t-il -et comment- imposer aux autres acteurs des règles, des limites, des contraintes de comportement ?

Les élus locaux, nombreux au Sénat, et toutes les collectivités locales, écouteront avec intérêt ce que compte faire l'Etat à leur endroit, pour maîtriser une dépense qui évolue aussi avec les charges que l'Etat leur transfère...

Quant aux dépenses sociales, celles-ci dynamisées par des données structurelles (dépenses de santé/revenu ; vieillissement de la population), évoluent de façon quasiment autonome, d'autant plus facilement que n'apparaît pas clairement la volonté de l'Etat de maîtriser à court terme la fraction de la dépense sur laquelle il peut agir.

Votre Commission des Finances ne peut non plus négliger l'impact croissant des prélèvements et de la dépense communautaire, qui sont désormais un élément incontournable de tout examen complet des finances publiques nationales. (Avec 65 milliards de francs, le prélèvement communautaire représente 1,3 % du PIB).

La "maîtrise de la dépense publique" paraît dans ces conditions particulièrement difficile. Elle suppose dans tous les cas une action autrement plus volontariste qu'un "redéploiement budgétaire", peut-être nécessaire, mais assurément incomplet.

D'ailleurs, aucune des personnes auditionnées par votre rapporteur n'a pu clairement affirmer que cet objectif serait tenu.

CHAPITRE II

PLAN ET FISCALITE

I - L'ABANDON EXPLICITE DE LA BAISSSE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

A - UN ENGAGEMENT POLITIQUE CONSTANT

L'engagement en faveur d'une baisse des prélèvements obligatoires est une constante du discours du Président de la République depuis 1981.

"Rendre plus d'élasticité à la vie économique du pays par une limitation puis une diminution des prélèvements obligatoires donnera de l'élan à l'initiative, réduira la bureaucratie, améliorera les circuits de la compétitivité et, finalement, servira plus utilement le pays dont les ressources augmenteront en même temps que le volume des échanges".

Le Monde - 26 novembre 1982

M. François Mitterrand devait déclarer plus récemment :

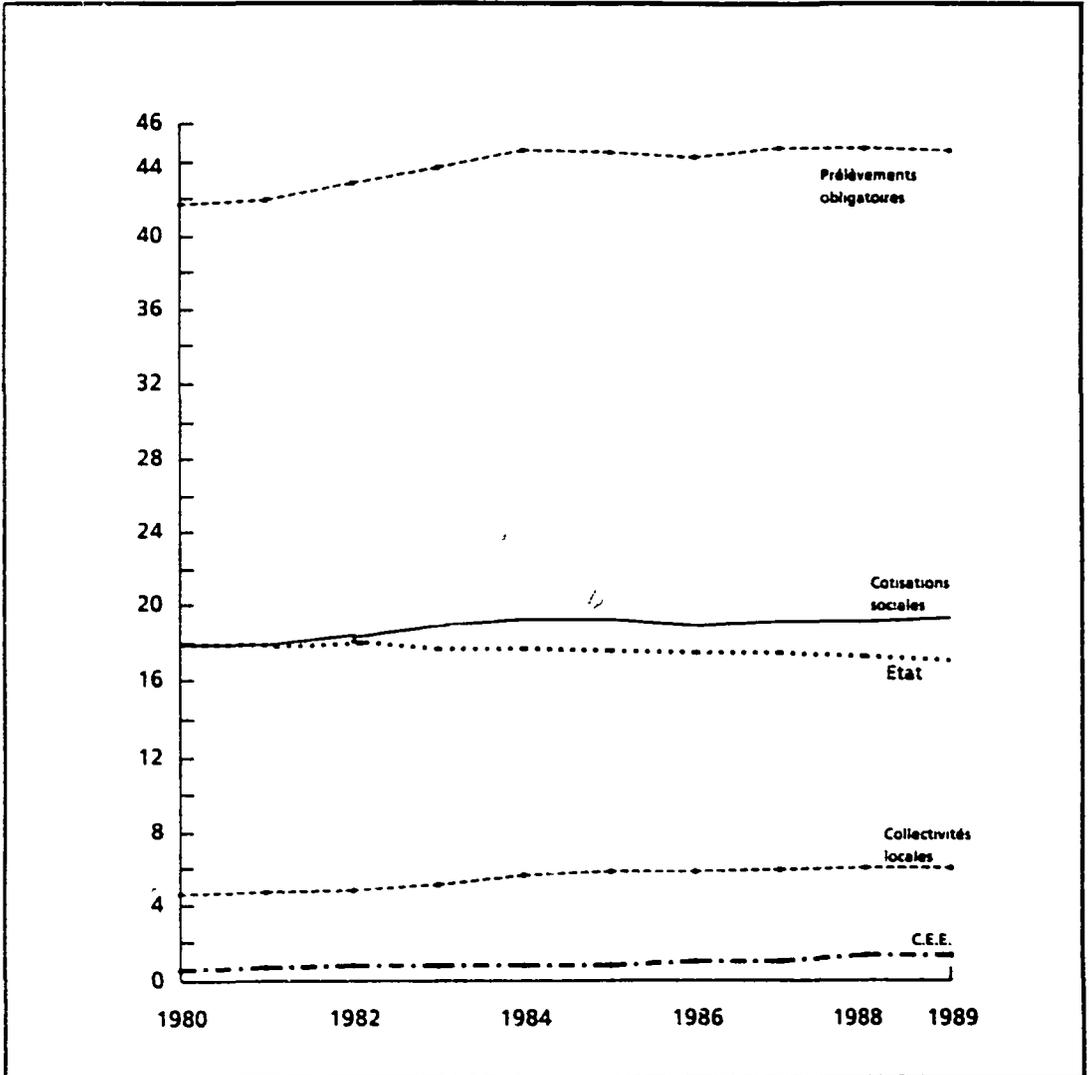
"J'entends poursuivre l'objectif, que j'ai fixé en septembre 1983, de baisse des prélèvements obligatoires".

Le Monde - 20 avril 1988

"La loi que je m'impose, c'est non seulement de ne pas augmenter les charges des personnes, ni des sociétés, mais de parvenir à réduire raisonnablement les prélèvements obligatoires".

RTL - 21 avril 1988

Evolution des prélèvements obligatoires de 1980 à 1989
(en pourcentage du produit intérieur brut)



(source : comptes économiques de la Nation 1987 et rapport économique et financier 1989)

Les comptes économiques de la Nation pour 1987 et les projections du rapport économique et financier (1989) montrent une certaine stabilisation des prélèvements obligatoires vers le taux de 44,5 %.

**Les prélèvements obligatoires des Administrations publiques
et des Institutions communautaires
(en %)**

En % du produit intérieur brut	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Impôts après transferts de recettes fiscales perçus par	23,9	24,1	24,5	24,7	25,4	25,2	25,3	25,6	25,6	25,3
Administrations publiques centrales dont Etat	18,1 17,9	18,1 17,9	18,2 18,1	17,9 17,7	18 17,7	17,9 17,6	17,8 17,5	17,8 17,5	17,5 17,3	17,3 17,1
Administrations publiques locales	4,6	4,7	4,8	5,1	5,6	5,8	5,8	5,9	6,0	6,0
Administrations de sécurité sociale	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7
Communauté économique européenne	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,3	1,3
Cotisations sociales effectives	17,8	17,8	18,3	18,9	19,2	19,2	18,9	19,1	19,1	19,3
Prélèvements obligatoires effectifs	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,2	44,7	44,7	44,6

Source : comptes nationaux.

B - MANIFESTEMENT IMPOSSIBLE A RESPECTER...

Or la tendance des prélèvements obligatoires n'a pas cessé d'être à la hausse. De 35,6 % du PIB en 1973, ils sont passés à 44,7 % en 1987 et les prévisions de Xè Plan ou des comptes provisoires de la Nation n'envisagent au mieux que sa stabilisation à 44,5 % sur l'ensemble de la période 1989-1992.

Pourtant, les prélèvements obligatoires ont connu une baisse en 1988 passant de 44,7 % à 44,3 % du PIB. Cette baisse en pourcentage tient à la moindre progression des prélèvements (+ 2,7 %) par rapport à la croissance dû au PIB (+ 3,7 %). La poursuite de la baisse du poids relatif des prélèvements obligatoires dans le PIB tient donc au

maintien d'une croissance élevée. Il en va de même pour les prélèvements sociaux dont le poids a baissé en 1988 puisque le PIB a augmenté plus vite que les salaires bruts sur lesquels sont calculés l'essentiel des cotisations sociales.

Hors ces conditions, la tendance pourrait même être à l'aggravation de la pression fiscale globale comme le montre le scénario bas réalisé avec DMS et METRIC par la cellule économique du Sénat.

Selon les hypothèses décrites dans le chapitre II de la première partie, les résultats des deux scénarios en matière de prélèvements obligatoires sont les suivants :

Prélèvements obligatoires	1989	1990	1991	1992
Scénario bas	45,2	45,3	45,6	45,8
Scénario haut	45,2	45,1	45	44,9

M. Lionel Stoléru a confirmé cette approche lors de son audition le 10 mai 1989 devant la Commission des Finances en déclarant que le Gouvernement ne s'était pas engagé sur une baisse globale des prélèvements obligatoires qui n'aurait pas permis la cohérence du bouclage financier des finances publiques. Bien au contraire le bouclage des finances publiques se fera, si nécessaire, par un prélèvement généralisé sur tous les revenus.

Certes, la croissance, en générant un surcroît de recettes fiscales notamment en provenance de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, conjuguée avec une plus grande efficacité de l'Etat, ambition affichée par le grand chantier "Service public" devrait contribuer à compenser l'augmentation des dépenses et la diminution des recettes dues à l'harmonisation fiscale européenne. Encore est-on là dans le domaine des hypothèses non étayées et des chiffres assainés. Quand M. Stoléru déclare devant votre Commission qu'un point d'efficacité de l'Etat correspond à une économie de 20 milliards de francs, on eut aimé disposer de plus de précisions sur ce chiffre.

C - ...MAIS DONT LA POURSUITE EST NECESSAIRE.

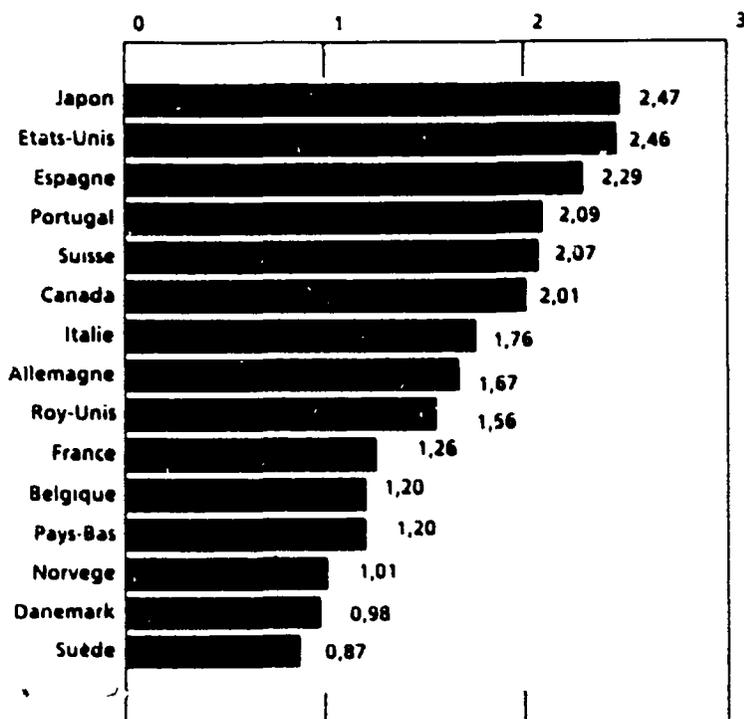
La baisse des prélèvements obligatoires doit demeurer un objectif constant de l'Etat. Il est en effet nécessaire pour stimuler l'activité et aligner le poids de la fiscalité sur celle de nos partenaires, mais aussi il participe de la poursuite du slogan "moins d'Etat, mieux d'Etat".

La mesure comparative de ce "moins d'Etat" peut être faite en calculant le ratio PIB-prélèvements/prélèvements qui fait apparaître un ratio "marché"/prélèvements.

Le graphique ci-dessous permet de constater l'énorme disparité des pays de l'OCDE. Le caractère atypique de la position du Portugal et de l'Espagne tient à la non prise en compte des entreprises publiques dans le ratio du fait des difficultés d'agrégation statistiques des données.

Si l'on y avait intégré le secteur de l'économie mixte, ces pays mais aussi bien évidemment la France, auraient eu un ratio encore moins élevé.

Pour la France, le graphique ci-dessous montre clairement le caractère atypique par rapport à nos partenaires, RFA et Grande-Bretagne.



Source originelle: OCDE, "Revenus Statistics"

Pourtant, toutes les projections montrent une progression des dépenses sociales et une hausse de la fiscalité locale qui devraient rendre le bouclage difficile dès 1991. Un prélevement généralisé sur tous les revenus sera alors inéluctable contribuant par là même à l'augmentation de la pression fiscale: Certes, la baisse de la fiscalité de l'épargne et de la TVA entrainera une diminution des prélèvements mais rien ne permet d'affirmer que cette diminution ne sera pas compensée compte tenu des masses financières en jeu. On estime en effet à 90 milliards de francs les pertes de recettes dues à l'harmonisation de la seule TVA.

II - LA NECESSAIRE REFORME DE LA FISCALITE FRANCAISE

Cette réforme globale et progressive doit toucher l'ensemble de la fiscalité française. Elle tient au caractère atypique de notre fiscalité qui connaît un déséquilibre entre les impôts directs et les impôts indirects. Elle est également une nécessité imposée par l'ouverture des frontières au 1er janvier 1993.

Le Plan se donne comme objectif un "rééquilibrage entre prélèvements directs et indirects".

Par rapport à nos partenaires, le système français fait apparaître une faible imposition des revenus directs. L'ensemble de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la taxation des gains en capital est de 18,2 % en France contre 34,5 % en R.F.A. et de 38,2 % en Grande-Bretagne. Hors Communauté, le poids des impôts directs représente 42,4 % aux Etats-Unis et 45,7 % au Japon.

En ce qui concerne les impôts indirects, la France se situe dans la moyenne européenne haute avec 29,4 %, néanmoins très sensiblement supérieure à celle de l'Allemagne (25,2 %) ou de l'Italie (24,6 %). Seule la Grande-Bretagne a un pourcentage de ses recettes fiscales indirectes (30,9 %) très légèrement supérieur au taux français qui s'explique par l'importance des droits d'accise qui représentent 12 % des recettes publiques totales du Royaume-Uni.

**STRUCTURE DES RECETTES PUBLIQUES
DANS LES DIFFERENTS PAYS MEMBRES DE LA C.E.E.,
AUX ETATS-UNIS ET AU JAPON EN 1986**

	Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	Cotisations de sécurité sociale	Impôts sur les salaires et la main-d'oeuvre	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
C.E.E. :							
Belgique	40,4	33,6		1,9	24	0,1	100
Danemark	56,2	3,1	0,5	4,7	35,4	0,2	100
France	18,2	42,7	2	4,8	29,4	2,9	100
Allemagne	34,5	37,2		3,1	25,2		100
Grèce	17,5	32,6	1,6	2,7	45,4	0,1	100
Irlande	36,1	14,2	1,7	3,9	44,1		100
Italie	37,9	34,3	0,5	2,7	24,6		100
Luxembourg	43,2	25,6	0,6	6,2	24,5		100
Pays-Bas	27,7	42,5		3,6	26	0,3	100
Portugal	21,2	28,1		1,9	48	0,9	100
Espagne	25,2	39,1		3,2	32	0,6	100
Royaume-Uni	38,2	17,9		12,9	(1) 30,9		100
Etats Unis	42,4	29,8		10,3	17,5		100
Japon	45,7	29,8		10,9	13,4	0,3	100

(1) Ce taux relativement élevé est dû aux droits d'assise, lesquels contribuent, au Royaume-Uni, pour 12 % des recettes publiques totales.

Source : OCDE

Si l'on rapporte le montant des fiscalités européennes au PIB, l'atypie du système français en est d'autant plus marquée.

L'HEGAXONE FRAPPE PLUS LES ENTREPRISES

	France	Allemagne Fédérale	Royaume- Uni	Italie
Impôts sur les bénéfices des sociétés	2,3	2,2	4	3,2 (*)
Cotisations sociales à la charge des employeurs	12,1	7,2	3,6	8,9
Impôts sur les salaires ou la main-d'oeuvre	0,9	0	0	0,2
TOTAL DES PRELEVEMENTS PESANT SEULEMENT SUR LES ENTREPRISES	15,3	9,4	7,6	12,3
Impôt sur le revenu des personnes physiques	5,7	10,7	10,9	10,5
Cotisations sociales à la charge des ménages	6,8	6,8	3,4	(*)
Impôts sur le patrimoine	2,1	1,1	5	3,5
TOTAL DES PRELEVEMENTS PESANT SEULEMENT SUR LES MENAGES	14,6	18,6	19,3	1
IMPOTS SUR LES BIENS ET SERVICES	13	9,5	12,1	15
AUTRES IMPOTS OU TAXES	1,3	0	0	8,9
TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	44,2	37,5	39	0

(*) Estimation : pour l'Italie, la ventilation exacte entre impôt sur les sociétés et IRPP n'est pas disponible. Le total des deux impôts s'élevait à 13,7 % du PIB en 1986

Prélèvements obligatoires en 1986, en pourcentages du PIB

Source : OCDE

La lecture du tableau qui précède permet de constater que :

- l'ensemble des prélèvements obligatoires est plus lourd pour la France que pour ses trois principaux partenaires de la C.E.E.

- la fiscalité qui pèse sur les entreprises est également la plus lourde du fait du poids des cotisations sociales à la charge des entreprises. Par ailleurs, le taux de l'impôt sur les sociétés a un rôle dissuasif pour l'implantation d'entreprises étrangères en France.

Enfin, l'Acte unique oblige à une refonte de notre système d'imposition indirecte et le Xe Plan fixe pour objectif une réforme de la fiscalité locale.

C'est donc à l'horizon 1992 une refonte complète de la fiscalité française qu'il sera nécessaire de mettre en oeuvre. Le Xe Plan, s'il pose l'objectif dans son ensemble, lui attribue un ordre de priorité contestable en excluant notamment la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés au profit de la réforme de la TVA.

III - LA FISCALITE DE L'EPARGNE

Après la décision de 1986 (directive du 17 novembre 1986) sur les capitaux à long terme, la Communauté économique a adopté le 24 juin 1988 la directive sur la libération de l'ensemble des mouvements de capitaux au 1er juillet 1990.

Compte tenu des délais très courts pour la mise en application de cette directive, l'adaptation de la fiscalité française par rapport à celle de nos partenaires revêt un caractère d'urgence.

Le Xe Plan indique qu'"en liaison avec les dispositions arrêtées au niveau communautaire, le Gouvernement inscrira dès le budget de 1990 les premières mesures fiscales rendues nécessaires par la libération totale des capitaux au 1er juillet 1990".

A - LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE

La directive du 24 juin 1988 achève la libération des mouvements de capitaux puisqu'après celle des capitaux à long terme, elle concerne la libération des capitaux à court terme (dépôts et placements des particuliers).

La principale différence pour les résidents français consistera dès le 1er janvier 1990 à pouvoir ouvrir en France et dans n'importe quel pays de la communauté un compte courant en devises.

Les résidents pourront obtenir des prêts en devises. Enfin les mesures privilégiant les titres nationaux afin d'encourager l'épargne devront être abrogées.

B - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION POUR HARMONISER LES FISCALITES DE L'EPARGNE

Les propositions de Mme Christiane Scrivener, commissaire en charge de la fiscalité prévoient :

- l'instauration d'une retenue à la source au taux minimum de 15 % applicable aux intérêts versés à tous les résidents de la communauté.

Le choix de ce taux était un compromis entre l'efficacité nécessaire et le risque d'assister à une fuite des capitaux hors de la communauté.

Le prélèvement qui subit quelques exceptions (petite épargne, euro-obligations, résidents des pays tiers, résidents des pays pratiquant une déclaration obligatoire des banques) n'est en aucun cas un prélèvement libérateur, l'épargnant étant toujours soumis à l'obligation de déclaration de ses revenus perçus à l'étranger. La retenue de 15 % à la source venant alors en déduction de l'impôt versé.

- le renforcement de l'échange d'informations entre administrations fiscales afin de lutter contre la fraude éventuelle. Ce renforcement ne devant en aucun cas remettre en cause le secret bancaire.

C - LIBERATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX ET HARMONISATION FISCALE

La libération totale des mouvements de capitaux doit nécessairement entraîner une harmonisation de la législation fiscale européenne pour éviter une délocalisation massive de l'épargne des pays qui taxent le plus leurs épargnants.

Les douze pays membres ont décidé de mettre à profit le délai entre l'adoption de la directive et son application pour "définir et prendre au niveau communautaire les mesures destinées à supprimer ou atténuer les risques de distorsion et d'évasion fiscale liées à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de son application". Les pays membres doivent se prononcer avant le 30 juin 1989.

D - DES DISPARITES CONSIDERABLES

Le rapport du Conseil national du crédit sur la fiscalité de l'épargne a mis en évidence ces disparités.

Même en tenant compte des conventions internationales signées entre pays de la Communauté le risque de délocalisation de l'épargne est considérable.

Notamment la Grande-Bretagne et le Luxembourg n'imposent pas les dividendes des non résidents. Par ailleurs, la notion de secret bancaire et la non obligations de déclaration des revenus par les banques même en présence d'une obligation fiscale, entraînent une importante incitation à la fraude.

A cet égard la législation française est parmi les plus rigoureuses puisqu'à la déclaration bancaire automatique s'ajoute le droit de communication a posteriori de l'administration fiscale.

La fiscalité des revenus de l'épargne en Europe

	<u>Actions</u>		<u>Obligations</u>	
	Dividendes versés à des non-résidents	Dividendes versés à des résidents	Intérêts versés à des non-résidents	Intérêts versés à des résidents
FRANCE	Retenue à la source de 25 % avec dérogations prévues par conventions internationales.	Intégration à l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal de 66 % et abattements (1).	Prélèvement libératoire de 0 % à 25 % selon la date d'émission, avec dérogations prévues par conventions internationales.	Prélèvement libératoire de 27 % ou intégration à l'impôt sur le revenu avec abattement (1).
BELGIQUE	Retenue à la source libératoire de 25 %. Atténuation dans le cadre de conventions internationales.	Retenue à la source libératoire de 25 % ou intégration à l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal de 66 %.	Retenue à la source libératoire de 25 %. Atténuation dans le cadre de conventions internationales.	Retenue à la source de 25 %, soit libératoire, soit imputée sur l'impôt sur le revenu.
DANEMARK	Retenue à la source libératoire de 30 %, dérogations prévues par conventions internationales.	Retenue à la source non libératoire de 30 % ouvrant droit à crédit d'impôt, avoir fiscal de 25 %.	Non-imposition.	Imposition à l'impôt sur le revenu (de 51 % à 57 %).
ESPAGNE	Retenue à la source libératoire de 20 %.	Retenue à la source non libératoire de 20 % ouvrant droit à crédit d'impôt.	Retenue à la source libératoire de 20 %.	Retenue à la source non libératoire de 20 % ouvrant droit à crédit d'impôt.
ITALIE	Retenue à la source libératoire de 22,4 % restituable aux 2/3 si le non-résident prouve que ces dividendes sont imposés dans le pays de résidence.	Retenue à la source de 10 % non libératoire ouvrant droit à crédit d'impôt. Avoir fiscal de 100 %.	Retenue à la source libératoire de 12,5 %.	Retenue à la source libératoire de 12,5 %. Exonération pour les titres publics émis avant le 20 septembre 1988.
IRLANDE	Non-imposition.	Intégration dans le revenu imposable avec avoir fiscal variable.	Non-imposition.	Retenue à la source de 35 % ouvrant droit à crédit d'impôt.
LUXEMBOURG	Retenue à la source libératoire de 15 %. Exonération pour les dividendes de holding ou d'OPC/af.	Retenue à la source de 15 % ouvrant droit à crédit d'impôt.	Non-imposition. Retenue à la source libératoire de 15 % sur les seules obligations participatives.	Imposition à l'impôt sur le revenu avec abattement (2).
PAYS-BAS	Retenue à la source libératoire de 25 %.	Retenue à la source non libératoire de 25 % ouvrant droit à crédit d'impôt abattements (3).	Non-imposition. Retenue à la source de 25 % pour les seuls intérêts d'obligations participatives.	Imposition à l'impôt sur le revenu avec abattements (3).
ALLEMAGNE	Retenue à la source libératoire de 25 %.	Retenue à la source non libératoire de 25 % ouvrant droit à crédit d'impôt. Avoir fiscal 100 %.	Retenue à la source libératoire de 10 % à partir du 1 ^{er} janvier 1988, SUSPENDUE au 01.07.89	Projet de retenue à la source non libératoire de 10 % à partir du 1 ^{er} janvier 1988 ouvrant droit à crédit d'impôt.
ROYAUME-UNI	Non-imposition.	Imposition à l'impôt sur le revenu, avoir fiscal de 61,5 %.	Retenue à la source de 25 % avec dérogations prévues par conventions internationales.	Retenue à la source de 25 % non libératoire ouvrant droit à crédit d'impôt.

E - LES RISQUES DE DELOCALISATION

Le rapport du Conseil national du crédit a apprécié les risques de délocalisation fiscale, financière et bancaire en l'absence d'harmonisation fiscale européenne.

APPRECIATION DU RISQUE DE DELOCALISATION (1) PAR TYPE D'ACTIF DETENU PAR LES MENAGES FRANÇAIS
(A règles fiscales constantes en France et à l'étranger). NB : L'appréciation du risque de délocalisation est fournie par un nombre compris entre 1 et 5. Le niveau 1 correspond à un très faible risque de délocalisation (le risque n'est jamais nul). Le niveau 5 représente une probabilité maximale de délocalisation.

Actifs (encours en milliards de francs)	Niveau du risque de délocalisation		
	fiscale	financière	bancaire
Billets (208)	1	1	1
Comptes-chèques (898)	2	1	2
Livrets imposables (223)	2	1	2
Livrets non imposables (1023)	1	1	1
Bons de caisse (350)	3	1	3
Dépôts à terme (79)	2	2	3
Épargne contractuelle (464)	1	1	1
Épargne exonérée (485)	1	1	1
OPCVM de placement (1) (232)	2	3	4
OPCVM de court terme (140)	2	2 (2)	3
Comptes gérés (408)	5 (3)	3	5
Autres portefeuilles (5) et OPCVM (841)	4 (4)	3	4
Assurance capitalisation (72) (5)	2	x	x
Assurance-vie (318) (6)			
— à primes uniques	5	x	x
— à primes périodiques	4	x	x
— collective des emprunteurs	5	x	x
— collective retraite	3	x	x

(1) Délocalisation à l'initiative du gérant.

(2) A cause du risque de change.

(3) Si la concurrence l'impose.

(4) Mais exclu dans les régions frontalières.

(5) La différence avec la ligne précédente s'explique par le montant moyen plus important des comptes gérés et/ou une appréciation distincte.

(6) Montant des provisions techniques.

x Évaluation impossible.

Selon le rapport Delbègue, la délocalisation fiscale est relative à l'expatriation des placements et donc à des pertes budgétaires éventuellement importantes pour l'Etat auxquelles s'ajouterait la perte d'activité des banques françaises.

La délocalisation financière consiste en des investissements d'épargnants français en placements étrangers plutôt qu'en placements français plus lourdement taxés. Enfin, la délocalisation bancaire consisterait en l'établissement à l'étranger d'intermédiaires français.

F - HARMONISATION FISCALE ET FRONT DU REFUS

Dès l'origine la Grande-Bretagne et le Luxembourg ont vigoureusement contesté les projets d'harmonisation fiscale qui rendraient moins attractifs les placements des non résidents européens sur leur territoire. Ayant la fiscalité la plus incitative, ces pays prétendent que le risque d'évasion fiscale est largement exagéré et qu'une imposition européenne entraînerait une fuite des capitaux hors CEE.

Jusqu'à présent, la France et l'Allemagne faisaient front commun, appuyés par les Pays-Bas pour imposer l'harmonisation fiscale. La République fédérale était même le seul pays à appliquer une retenue à la source de 10 % depuis le 1er janvier 1989.

Cette décision fort impopulaire avait entraîné une importante fuite des capitaux vers le Luxembourg. Compte tenu de la non obligation pour les banques allemandes de déclarer les revenus en valeurs mobilières de leurs clients, il ne relevait que du civisme de chacun de les déclarer à l'administration fiscale.

La République fédérale vient de décider de revenir sur cette mesure, isolant ainsi la France et les Pays-Bas et rendant tout à fait hypothétique un accord sur les propositions de la commission.

G - LA POSITION FRANCAISE

Le risque de délocalisation de l'épargne étant très important le Xè Plan envisage de prendre un certain nombre de mesures immédiates dont en particulier la définition d'un régime fiscal pour les OPCVM. La possibilité de créer des SICAV et des FCP de capitalisation

en France a été introduite par un amendement de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier sur lequel le Sénat doit se prononcer.

Cette disposition, indispensable pour lutter contre la concurrence du paradis fiscal qu'est le Luxembourg, risque d'entraîner une modification des flux de l'épargne française, en particulier en provenance du secteur immobilier, qu'il convient de prendre en compte.

D'ici le 1er juillet 1990, et en l'absence d'accord sur une harmonisation de l'épargne, des mesures simples pourraient être prises pour éviter que l'Europe de la libération des capitaux ne devienne l'Europe de la fraude. Encore faut-il reconnaître qu'un accord européen n'empêchera pas les pays hors CEE, et notamment l'Autriche, de continuer à être des paradis fiscaux qui ne peuvent qu'inciter à la fraude.

A l'exemple des Etats-Unis ou du Japon les transferts de capitaux devraient être enregistrés par un système d'intermédiaires agréés et les transferts d'espèces limités.

De même le Xe Plan envisage la libération des mouvements de capitaux au niveau européen soulignant la mondialisation des flux.

Le marché des capitaux étant un marché mondial le Xe Plan devrait se fixer pour ambition de faire de la place de Paris la quatrième du réseau mondial après New-York, Tokyo et Londres.

La poursuite de la modernisation de la place de Paris et des circuits de financement à long terme est la condition indispensable pour pouvoir continuer à financer de façon saine, appropriée et moderne l'économie française.

Le coût des dispositions qui seront inscrites dans le budget pour 1990 est estimé à 8 milliards de francs en année pleine. Il semblerait que l'une des hypothèses non écrite du Gouvernement pour ne pas prévoir la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés, soit que la progression de celui-ci due à la croissance et à la modération salariale compensera la perte due à l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne.

III - LA FISCALITE DE L'ENTREPRISE : UN OUBLI REGRETTABLE DU PLAN

A - LA SUPPRESSION IDEOLOGIQUE DE LA REFERENCE A LA BAISSSE DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

Le texte du Xe Plan soumis au Conseil économique et social contenait une référence à la poursuite de la baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Sous l'intitulé "Une fiscalité favorable à l'emploi" il était inscrit :

"S'ajoutant à la stabilisation, à tout le moins, des cotisations sociales à la charge des employeurs, déjà annoncée, les marges de manoeuvre budgétaires qui viendraient à se dégager seront affectées en priorité à des mesures favorables à l'emploi et au dynamisme du secteur productif, principalement :

La poursuite de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés".

Cet engagement a été purement et simplement supprimé dans le projet de loi soumis au Parlement.

M. Lionel Stoléru, lors de son audition par la Commission des Finances, le 10 mai 1989, a confirmé, en réponse à une question de votre rapporteur, que les priorités du Gouvernement en matière de fiscalité de l'épargne et de T.V.A. ne permettaient pas de retenir cet objectif.

"S'agissant de la baisse de l'impôt sur les sociétés, nous ne considérons pas que par rapport à toutes les données du bouclage fiscal, nous puissions prendre des engagements dans cette voie".

En fait, cette suppression est d'ordre idéologique car rien n'empêchait de maintenir une déclaration au demeurant fort prudente qui faisait dépendre la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés de la disposition de marges de manoeuvre budgétaires

Cette tendance est confirmée par les orientations qui semblent se dessiner pour le budget de 1990 avec trois arguments :

- la baisse de 42 à 39 % du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices non distribués aura encore un coût budgétaire en 1990 ;
- le Gouvernement estime que l'investissement productif est sur une tendance satisfaisante et qu'il n'est pas nécessaire de l'encourager plus, ce que dément l'analyse faite par votre rapporteur au chapitre III de la première partie de ce rapport ;
- compte tenu de la croissance escomptée en 1990 il n'est pas opportun de diminuer le taux de l'impôt ce qui entraînerait une moindre augmentation de son rendement ; notons que l'impôt sur les sociétés, en dépit des baisses, est celui dont le rendement a le plus augmenté depuis quelques années.
- enfin, il est évident que cette décision est un gage de nature politique. A un moment où le Gouvernement s'oriente vers une aggravation du poids de la fiscalité sur les ménages, qui constitue le non-dit le plus inquiétant du Xe Plan, il apparaît sans doute peu opportun de favoriser les entreprises.

Pourtant, le groupe Dubois souligne que "la baisse de l'impôt sur les sociétés est expansive et désinflationniste selon l'exercice menée par l'I.P.E.C.O.D.E. Elle l'est d'autant plus qu'elle privilégie le secteur exposé à la concurrence internationale. Dans le cas où elle est concentrée sur ce dernier, le gain de P.I.B. est de 0,5 % et 40.000 emplois supplémentaires sont créés à l'horizon 1992."

Si l'on souligne par ailleurs que ce sont les entreprises de moins de 200 salariés qui sont les plus créatrices d'emplois, la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés devrait être réaffirmée pour atteindre l'objectif de la reconquête d'un haut niveau d'emploi.

Pourtant, dans la stratégie de croissance économique et sociale du Plan, il est indiqué que :

"Les finances publiques sont bien maîtrisées et les dépenses publiques évoluent moins rapidement que le P.I.B. La pression fiscale est stabilisée et le poids de la fiscalité d'Etat baisse. Dans ce cadre, les entreprises bénéficient de la baisse de l'impôt sur les sociétés, de la quasi-stabilisation des charges sociales et d'un accès élargi au marché des capitaux".

A partir du moment où la référence à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés a été retirée du Plan, cela signifie que, grâce à la croissance dont l'investissement des entreprises est en large partie responsable, la part relative de l'impôt dans le P.I.B. diminue. En définitive, si l'on suit ce raisonnement, ce sont les entreprises qui font baisser l'impôt, ce qui est quelque peu paradoxal et demanderait à être explicité.

B - LA NECESSITE DE RAPPROCHER LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES FRANCAIS DE CEUX DE NOS PARTENAIRES

Le 9e rapport du Conseil des impôts souligne clairement le problème :

"Les comparaisons internationales effectuées mettent en évidence le poids particulièrement élevé des prélèvements obligatoires à la charge des entreprises en France, aussi bien par rapport au total des prélèvements obligatoires qu'en pourcentage du produit intérieur brut"

(rapport du Conseil des impôts, année 1987, n° 4079, journal officiel).

En 1986, le taux des prélèvements obligatoires sur les entreprises atteignait 17,1 % du P.I.B., alors que la moyenne européenne est de 10,5 % hors France.

Cette importante distorsion est largement due à l'importance des prélèvements assis sur les salaires et en particulier des cotisations sociales à la charge des employeurs qui représentent 12,1 % du P.I.B. Par comparaison le taux allemand est de 7,2 % et celui de la Grande-Bretagne de 3,6 %.

% du P.I.B. 86	Impôts	Prélèvements assis sur les salaires	Total
France	5	12,1	17,1
R.F.A.	3	7,2	10,2
Grande-Bretagne	6,7	3,6	10,3
Italie	3,1	7,7	20,8
CEE (hors France)	4	6,5	10,5
Etats-Unis	3,6	5	8,6
Japon	7,1	4,4	11,5

Source O.C.D.E. : statistiques de recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. 1988.

Ce désavantage est en partie compensé au niveau relatif de la main d'oeuvre inférieur en France à ce qu'il est en Allemagne. Mais le poids de ces charges est un facteur de rigidité pour les entreprises françaises qui ont besoin de flexibilité. Enfin, il ne faut pas négliger le fait que ce poids compte dans les appréciations portées par les marchés sur la gestion française et se retrouve dans le niveau élevé des taux d'intérêt français. Il induit des distorsions dans les décisions d'implantation d'entreprises étrangères en France par rapport à nos partenaires européens.

Le Xe Plan s'est engagé à ce que les cotisations sociales à la charge des entreprises soient à tout le moins stabilisées et à ce que les

marges de manoeuvre disponibles soient consacrées à l'allègement des charges sociales pesant sur les emplois les moins rémunérés.

Une simple stabilisation des charges sociales ne permet pas d'oeuvrer à un alignement des conditions de concurrence des entreprises françaises sur celles de nos partenaires.

Le Xe Plan aurait dû s'engager à ce que le total des prélèvements pesant sur les entreprises diminue d'ici au 1er janvier 1993, et notamment les charges sociales.

Cette décision aurait un triple effet :

- désinflationniste,
- expansionniste,
- créateur d'emplois.

Elle aurait été enfin incitative à l'implantation d'entreprises étrangères en France. Le Plan suggère la création d'un comité valorisant "l'image France" pour l'exportation. La meilleure valorisation de l'image France est sans doute un alignement progressif du taux de prélèvements pesant sur les entreprises qui contribuerait à attirer en France des investissements et à créer des emplois.

C - FAVORISER LES RAPPROCHEMENTS D'ENTREPRISES

Dans le cadre de l'ouverture de l'économie française en Europe, la fiscalité doit favoriser les rapprochements d'entreprises. Or, la législation fiscale française, comme celle de nos partenaires, participe d'un esprit souvent quasi exclusivement national.

Autant l'existence de groupes est-elle reconnue au niveau national, autant elle est presque inconnue au niveau transnational. La France constituant une heureuse exception avec le régime du "bénéfice

mondial consolidé" dont l'application encore trop restrictive pourrait être élargie.

Le Xe Plan aurait se fixer comme objectif de permettre une plus grande facilité de transferts financiers entre maison mère et filiale et entre filiales, de faciliter la circulation des résultats et des dividendes et d'autoriser la compensation des bénéfices et des pertes.

Enfin, le Plan aurait dû oeuvrer dans le cadre européen à lever les obstacles aux restructurations intra-européennes. Le projet transmis au Conseil économique et social exprimait cette préoccupation en inscrivant comme objectif

- "La réduction des entraves fiscales à l'adoption et à la réorganisation du secteur productif. Il faut diminuer le niveau excessif de certains droits d'enregistrement ; il faut également rechercher avec nos partenaires une harmonisation minimale des dispositions concernant le régime des opérations de restructuration (fusions, absorptions, apports partiels d'actifs...)"

On ne peut que regretter la suppression de ce paragraphe dans le projet soumis au Sénat.

IV - LA PROBLEMATIQUE DE L'HARMONISATION DE LA T.V.A.

Après l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne dont la priorité est justifiée par une réelle urgence, la T.V.A. est la seconde priorité fiscale du Xe Plan.

Cette priorité peut être contestée. Certes, la disparité du nombre et des taux de T.V.A. oblige d'ici au 1er janvier 1993 à une harmonisation qui, faute d'être réalisée, entraînerait une délocalisation probable d'une partie des entreprises françaises, notamment du secteur commercial.

Mais cette harmonisation, du reste entamée par la France dès la loi de finances pour 1988 et poursuivie dans le budget de 1989, ne constitue pas une urgence.

Au contraire, la poursuite de la baisse des prélèvements sur les entreprises, par ses effets sur l'emploi et son caractère désinflationniste aurait dû constituer la seconde priorité fiscale du Xe Plan.

Le poids des pertes de recettes estimé à 90 milliards de francs du fait de l'harmonisation souhaitée par la Commission de Bruxelles oblige à une nécessaire progressivité de ces baisses dans le temps qui relativise le degré d'urgence. L'importance de ces baisses de TVA pose naturellement le problème de la compensation de ces pertes par une augmentation des recettes. Le Plan en prévoyant que "l'abaissement de la TVA sera l'occasion d'entamer le rééquilibrage entre impôts directs et impôts indirects" semble s'orienter vers une compensation reposant sur un accroissement des prélèvements sur les revenus.

A - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE BRUXELLES ONT ETE VIVEMENT CRITIQUEES.

1) - Les propositions

Si le Traité de Rome a libéré le commerce des entraves tarifaires, quantitatives et, en théorie, protectionnistes, les règles des échanges restent celles du commerce international à savoir la conformité des produits vendus dans un pays aux normes édictées par l'Etat de ce pays. Notamment l'application de ces règles et la perception des taxes indirectes suppose un contrôle frontalier. L'application de l'Acte Unique suppose donc des modifications de ces règles du commerce.

La règle applicable aux échanges extérieurs qui veut que les taxes soient payées au fisc par le vendeur serait appliquée aux impôts indirects. L'exonération sur les exportations disparaîtrait et celles-ci seraient taxées comme les ventes intérieures. La taxation des importations et les contrôles frontaliers deviennent alors inutiles.

La Commission propose une harmonisation des taux de T.V.A. autour de deux fourchettes un taux réduit qui varierait de 4 à 9 % et un taux normal se situant entre 14 et 20 %.

La T.V.A. désormais applicable serait celle du pays d'origine du produit ce qui impliquerait la mise en place d'un dispositif de compensation et de contrôle afin de permettre à chaque Etat de recouvrer la part des recettes qui lui échoit.

2) - Les critiques

Le rapport de la Commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992 présidée par M. Marcel Boiteux a souligné le problème de non neutralité pour les non assujettis.

La logique économique veut en effet que les non assujettis privilégient les zones géographiques à plus faible taux pour effectuer leurs achats.

En dehors des frontaliers ou des voyageurs, ceci concerne surtout la vente par correspondance et la vente en gros aux banques, assurances ou administrations. En ce qui concerne les non-frontaliers, les consommateurs pourraient arbitrer pour une délocalisation de leurs acquisitions les plus importantes et notamment l'automobile.

Même si des palliatifs peuvent être appliqués pour éviter cette délocalisation (réglementation des ventes par correspondance, déclaration pour les non assujettis collectifs...), rien ne permet de penser que les entreprises qui récupèrent pourtant la T.V.A. ne soient tentés de se fournir dans le pays au taux le plus bas, ne serait-ce que pour limiter le crédit de T.V.A. qu'elles financent.

Par ailleurs, le risque de fraude du système est important puisque l'intérêt de chaque Etat à lutter contre la fraude diminue puisque c'est un autre qui prélève pour lui et qu'il ne fait que récolter la T.V.A. de son partenaire et que, parallèlement, les possibilités de fraude augmentent. Le moyen technologique de combattre ces inconvénients serait alors de créer un contrôle fiscal supranational.

Enfin, le système de compensation favorise les exportations "nettes" comme celles de l'Allemagne qui se trouverait à la tête d'une trésorerie considérable.

B - LA POSITION FRANCAISE

La position du Gouvernement français, partagée par les autres acteurs économiques, est le maintien de la neutralité de l'impôt sur les échanges extérieurs : taux zéro pour les exportations et déplacement du contrôle douanier de la frontière aux lieux de départ et d'arrivée des marchandises.

Cette solution a un intérêt supplémentaire : celui de supprimer toute incitation à la baisse des taux puisque l'impôt à la consommation reste neutre.

Elle permet enfin de prévoir une harmonisation réelle des taux, avec comme objectif à terme un système de taux uniques à la Communauté économique et européenne qui suppose une harmonisation des assiettes et des conditions de recouvrement.

Cette solution simple ne fait que reporter le problème du coût de l'harmonisation de la T.V.A.

C - LE COÛT DES MESURES ENVISAGEES BIEN QUE DEPENDANT DE LA POLITIQUE ADOPTEE EST CONSIDERABLE.

La négociation européenne en cours ne permet pas de dire si l'on s'oriente vers un système à taux uniques ou à fourchettes de taux. Seule cette dernière hypothèse a été chiffrée et ses conséquences macro-économiques envisagées.

La cellule économique du Sénat a réalisé, en avril 1989, une étude sur les incidences macro-économiques des modifications du système français de T.V.A. allant dans le sens de l'harmonisation européenne.

LES HUIT CATEGORIES DE MESURES SIMULEES AVEC LE MODELE HERMES

MESURES ETUDIEES	Incidence budgétaire "ex ante" (en milliards de F 89) (1)	EFFETS INDUITS (2)		
		Echanges extérieurs (milliards de F 89)	Nombre d'emplois (milliers)	Niveau des prix à la consom- mation (%)
- Suppression du taux majoré de T.V.A. (hors tabac).....	- 15,5	- 7,1	57	- 0,6
- Baisse de 0,8 point du taux normal...	- 14,6	- 5,2	41	- 0,45
- Fixation du taux réduit à 7,4 %.....	+ 15,5	6,5	- 50	0,6
- Hausse des impôts directs sur les ménages.....	+ 15,5	8,8	- 69	- 0,05
- Institution d'une "taxe d'immatricu- lation" de 5 %.....	+ 5,9	3,1	- 23	0,3
- "Reclassements" en baisse.....	- 17,7	- 8,3	67	- 0,6
- "Reclassements" en hausse.....	+ 10,2	4,5	- 45	0,4
- Suppression des rémanences.....	- 7,2	- 2,0	13	- 0,1

(1) Compte tenu de la T.V.A. grevant les investissements et les consommations intermédiaires de l'ensemble des Administrations.

(2) Effets (par rapport aux niveaux des résultats d'un compte de référence construit à législation constante) indiqués par le modèle pour la quatrième année de la simulation.

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'issue des négociations entre les Etats-membres et la Commission des communautés européennes pour l'harmonisation de la TVA en Europe, cet exercice de projection ne saurait représenter la réalité à venir.

Les enseignements des modèles ne manquent cependant pas d'intérêt en soulignant l'importance des effets induits, sur l'emploi, les échanges extérieurs et l'inflation de l'harmonisation de la T.V.A.

L'importance des masses financières enfin peut cependant faire poser la question de savoir si la France peut se passer d'ici à 1993 de 90 milliards de recettes fiscales. Si la réponse est négative, l'on se doit de trouver des ressources de compensation soit sur un alourdissement du taux réduit, ce qui ne favoriserait pas notamment les revenus les plus bas. Si cette solution n'était pas retenue le rééquilibrage pourrait prendre la forme d'une augmentation des impôts directs sur les ménages que le modèle Hermès analyse en dernier ressort comme un transfert de ressources des ménages vers les entreprises.

Le Xe Plan aurait dû poser plus clairement ce problème capital.

D - LES MESURES IMMEDIATES DU BUDGET 1990

L'harmonisation de la T.V.A. aux normes européennes étant une priorité du Plan, le budget de 1990 intégrera vraisemblablement une baisse "sociale" de la T.V.A. venant compenser les allègements de la fiscalité de l'épargne.

Selon que l'on décidera l'allègement de la fiscalité de l'épargne à compter du 1er janvier 1990 ou du 1er juillet, le coût global des réductions fiscales oscillera entre 8 et 16 milliards.

V - LES CONTRADICTIONS DU PLAN EN MATERIEL DE PRELEVEMENTS SUR LES REVENUS.

A - LE PROBLEME DU BOUCLAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Le Xe Plan entend moderniser le système des prélèvements obligatoires en diminuant l'atypique déséquilibre français entre impôts directs et impôts indirects.

Après avoir constaté que *"la contribution de l'impôt sur le revenu aux recettes de l'Etat reste relativement limitée"*, il souligne la forte concentration de l'IRPP puisqu'en 1987, sur 24,6 millions de contribuables ayant déposé une déclaration, 13,1 millions seulement ont été imposés.

La logique du raisonnement aurait dû conduire le Xe Plan à annoncer une réforme de l'impôt sur le revenu. Pourtant, il est indiqué que *"une stabilisation des taux et de l'assiette de l'impôt sur le revenu est, pour les prochaines années, le choix le plus réaliste"*.

Le problème se pose néanmoins de savoir comment assurer la comptabilité financière entre la volonté de stabiliser les cotisations sociales des employeurs, d'harmoniser la baisse de la TVA et la fiscalité de l'épargne, les besoins en matière budgétaire et sociale, et la nécessité de réduire le déficit budgétaire.

Le Xe Plan résoud cette quadrature du cercle financier en affirmant que cette comptabilité est assurée par la croissance. M. Stoléru estimait les rentrées fiscales induites par un taux de croissance élevé à une somme comprise entre 30 et 40 milliards de francs (dépêche AFP du 25 janvier 1989) et les gains d'une meilleure efficacité de l'Etat à 20 milliards par point gagné.

Cependant, il ne semble pas que ces chiffres reposent sur autre chose que sur l'espoir.

Plus concrètement, le Plan souligne :

"Mais d'autres solutions peuvent se révéler nécessaires, surtout si l'on veut amorcer la restructuration de nos modes de prélèvements obligatoires. La nécessité de corriger progressivement cette situation pourrait justifier un prélèvement sur les revenus ayant l'assiette la plus large, qui renforcerait la part des prélèvements directs. Un point de prélèvement global sur tous les revenus représente environ 28 milliards de francs, soit 12 % du rendement global de l'impôt sur le revenu."

La protection sociale devra être financée selon les modalités qui distinguent ce qui relève de l'assurance collective et de la solidarité nationale. Les dépenses qui relèvent de la solidarité pourraient être financées par un prélèvement assis sur tous les revenus."

Loin de prétendre que cette solution ne soit qu'une hypothèse de travail improbable, le chantier solidarité précise :

"L'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus constitue une voie à examiner en priorité".

Du reste, une commission du Plan, présidée par M. Dupeyroux étudie en ce moment les différentes possibilités d'affectation de ce prélèvement dont il est vrai que le pourcentage n'a pas encore été fixé puisqu'il devra résulter de l'ampleur du déficit. Ce qui peut vouloir signifier qu'il sera inférieur ou supérieur à 1 % du revenu.

Plus encore, si - comme l'ensemble des experts - on accepte l'hypothèse d'une poursuite de la progression des dépenses sociales et la stabilisation, voire la baisse, des cotisations sociales à la charge des employeurs, on voit mal comment l'équilibre des comptes sociaux pourrait se passer d'une augmentation des cotisations sociales à la charge des ménages.

On pourrait certes penser que cet accroissement de la fiscalité est strictement équivalent à la baisse induite par l'harmonisation de la TVA et de la fiscalité de l'épargne. Mais l'on a vu que l'importance des pertes de recettes de TVA impliquées par l'harmonisation fiscale européenne conduisait à rechercher une compensation de recettes qui ne pourrait provenir que des ménages.

Le non-dit du Plan est donc inquiétant en ce qu'il conduit inéluctablement à la hausse du poids de la fiscalité sur les ménages.

B - UN IMPOT ATYPIQUE

L'impôt sur le revenu français est largement atypique par rapport à nos partenaires européens. Il en occupe en effet une place plus réduite au sein des prélèvements obligatoires que chez nos partenaires européens.

En 1988, l'IRPP représentait 5,7 % du PIB en France contre 10,7 % en RFA, 10,9 % en Grande-Bretagne et 10,5 % en Italie.

Cette différence qui s'explique en large partie par l'étroitesse de l'assiette entraîne un rendement faible tout en étant fortement progressif et très concentré.

Globalement le total des prélèvements pesant sur les ménages est plus faible en France que chez nos partenaires mais l'écart se réduit du fait de l'importance du poids des cotisations sociales.

	France	R.F.A.	Royaume-Uni	Italie
I.R.P.P.	5,7	10,7	10,9	10,5
Cotisations sociales	6,8	6,8	3,4	3,5
impôt sur le patrimoine	2,1	1,1	5	1
TOTAL	14,6	18,6	19,3	15

L'écart avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne est suffisamment significatif pour accréditer l'idée, reprise dans le Xe Plan, d'un rééquilibrage nécessaire entre fiscalité directe et fiscalité indirecte.

L'intérêt principal d'un système si atypique est la non dolorosité de l'impôt indirect dont le poids est prépondérant en France.

C - UNE PRESSION ACCRUE MAIS INDOLORE

Le Xe Plan, prévoit, en effet, que *"le Gouvernement engagera les études nécessaires à la mise en oeuvre d'une retenue à la source"*.

Les avantages et les inconvénients d'un système de retenue à la source sont largement connus. Parmi les justifications de la retenue à la source, M. Stoléru déclarait à l'AFP le 25 janvier 1989 qu'elle répondait *"à un double souci d'européaniser ce mode de perception et de parvenir à une simplification impossible avec le système actuel qui conduira à" revoir le maquis des réductions, des abattements et autres crédits d'impôts..."*. Le principal inconvénient mérite seul d'être rappelé : le transfert sur les entreprises du prélèvement fiscal, en diminuant naturellement la rémunération entraîne une revendication salariale qui, pour injustifiée qu'elle soit, n'en est pas moins réelle.

Enfin, dans une France où le concept de lutte des classes est heureusement en voie de disparition, l'instauration d'une telle mesure relancerait un conflit qui n'a pas de raison d'être.

Au regard de ces inconvénients l'avantage de l'indolorosité paraît faible. C'est pourquoi tout projet de retenue à la source doit faire l'objet de réserves.

CHAPITRE III

PLAN, COLLECTIVITES LOCALES ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les quelques pages consacrées aux collectivités locales par le projet de loi de Plan débutent par un constat, auquel votre Commission des Finances ne peut que souscrire : "La décentralisation... est aujourd'hui un acquis irréversible et une réussite".

Toutefois, indique le projet, "des adaptations et des compléments devront lui être apportés". Deux axes de réflexion appelant des observations de votre rapporteur sont, à cet égard, proposés : la réforme des finances locales, la clarification des compétences entre les collectivités locales. Enfin, dans un autre ordre d'idées, les aspects financiers des relations entre le Plan et l'Aménagement du territoire seront examinés.

I - QUELLE REFORME POUR LES FINANCES LOCALES ?

A - LE CONTEXTE D'UNE EVENTUELLE REFORME : DE L'AUGMENTATION FORTE A LA STABILISATION DES IMPOTS LOCAUX

- Une éventuelle réforme des finances locales s'inscrirait dans un contexte marqué par une augmentation relativement forte des prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales. Cette augmentation a été particulièrement manifeste de 1980 à 1987 : durant ces huit années, les prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales sont en effet passés de 4,6 % du produit intérieur brut à 5,9 % de ce même indicateur (1). Depuis lors, une relative stabilisation semble se dessiner.

(1) Source : rapport sur les comptes de la Nation, exercice 1987, tome 2, page 197.

Ainsi assenés sans autre précision, ces chiffres accèdent l'image de collectivités locales dépendantes, contrariant par leur action les efforts d'un Etat central vertueux dont les prélèvements ont, dans le même temps, diminué de 0,4 point du PIB, passant de 17,9 % (1980) à 17,5 % (1987) (1).

Diverses précautions méthodologiques s'imposent pourtant avant de tirer des chiffres quelque conséquence que ce soit.

La décentralisation, en premier lieu, s'est traduite par le transfert d'impôts aux collectivités locales, en compensation des transferts de compétences. Ces transferts d'impôts (droits sur les mutations d'immeubles à titre onéreux, taxe différentielle sur les véhicules à moteur, notamment), représentaient, en 1987, 28 milliards de francs, soit 0,5 point de produit intérieur brut. Ce chiffre suffit à expliquer la totalité de la décroissance des prélèvements obligatoires de l'Etat et près de la moitié de l'augmentation des prélèvements locaux.

En second lieu, la notion de prélèvements obligatoires au profit des collectivités locales est ambiguë ; elle inclut, en effet, des "transferts de ressources fiscales" sur lesquels les collectivités locales n'ont aucune prise et, notamment, la dotation globale de fonctionnement.

En troisième lieu, l'augmentation des prélèvements obligatoires locaux s'explique en partie par les "conséquences induites" de la décentralisation ; si le transfert de certaines compétences s'est accompagné d'une compensation corrélative qui n'appelle pas de critique particulière, il n'en a pas été de même pour d'autres transferts, celui de l'enseignement notamment (transfert des dépenses de fonctionnement courant et d'équipement, à compter de 1986).

Enfin, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, opacifiées par de multiples flux croisés, permettent toutes les manipulations possibles de chiffres à l'assise méthodologique incertaine. "L'affaire" de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, qui a débouché sur la mise à la charge des collectivités locales du paiement d'une fraction du déficit des régimes spéciaux de salariés en constitue l'illustration la plus criante.

(1) Source : rapport sur les comptes de la Nation, exercice 1987, tome 2, page 197.

• En termes de produit voté, les impôts directs locaux ont, ces dernières années, évolué comme suit (1) :

(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988
Taxe d'Habitation	33,290	36,480 (+ 9,58 %)	39,095 (+ 7,19 %)	41,099 (+ 5,09 %)
Foncier bâti	29,339	32,834 (+ 11,91 %)	35,791 (+ 9,09 %)	39,013 (+ 9,02 %)
Foncier non bâti	6,671	7,126 (+ 6,82 %)	7,271 (+ 2,03 %)	7,286 (+ 0,20 %)
Taxe professionnelle	64,184	69,464 (+ 8,23 %)	63,991 (- 7,85 %)	67,714 (+ 5,78 %)
Total	133,496	145,904 (+ 9,29 %)	146,148 (+ 0,2 %)	155,112 (+ 6,11 %)

Ces chiffres appellent les observations suivantes :

- le produit voté par les collectivités locales continue à croître, mais à des taux de plus en plus modérés ; ainsi, en 1988, le produit voté n'augmente que de 6,11 %, cette augmentation étant exclusivement imputable à l'évolution spontanée des bases, les taux ayant (à l'exception des taux régionaux) systématiquement décrus ;
- en 1987, le produit voté est resté stable, en raison de l'allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle ; la perte de ressources en résultant a été compensée pour les collectivités locales par une dotation de l'Etat ;
- les produits votés ne correspondent pas à la charge fiscale supportée par les redevables : celle-ci est augmentée par des prélèvements additionnels divers (taxes au profit des organismes consulaires, de l'Etat, etc...) mais est diminuée par des dégrèvements (plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, dégrèvement de taxe d'habitation des contribuables non imposés à l'impôt sur le revenu, etc...)

(1) Source : guide statistique de la fiscalité directe locale en 1988, 1987 et 1986, ministère de l'Intérieur.

• Le contexte d'une éventuelle réforme des finances locales, schématiquement résumé, serait, outre l'évolution des impôts directs locaux qui vient d'être décrite, le suivant :

- les transferts de l'Etat ont enregistré, ces dernières années, un taux de progression relativement satisfaisant; la dotation globale de fonctionnement, notamment, a progressé plus vite que l'inflation, plus particulièrement en 1989 (+ 9,21 %); en 1988, son taux d'évolution s'était établi au niveau plus modeste de 4,73 %;
- une fraction substantielle de fiscalité directe locale est désormais prise en charge par l'Etat; il en va notamment ainsi pour la taxe professionnelle (un quart de l'impôt, environ, est supporté par l'Etat et les trois-quarts par les redevables) et la taxe d'habitation (un cinquième de l'impôt est acquitté par l'Etat);
- la liberté d'action des élus quant à la fixation des taux est faible, en raison des divers "verrouillages" mis progressivement en place depuis 1980;
- les bases des impôts directs locaux sont, à l'exception de celles de la taxe professionnelle, redoutablement obsolètes, puisque les dernières révisions des valeurs locatives datent de 1961 (pour le foncier non bâti) et de 1970 (pour le foncier bâti); à l'exception de deux actualisations intervenues dans les années 1970, les seuls correctifs ont consisté à majorer forfaitairement ces valeurs par des coefficients nationaux, qui n'ont pu qu'amplifier les écarts entre les bases d'imposition et la réalité économique.

B - LES VOIES D'UNE EVENTUELLE REFORME

• Selon le projet de loi de Plan (page 92 du document soumis au Sénat, in paragraphe 4-4 "aménagement du territoire et vie quotidienne, intertitre "poursuivre la construction d'un Etat déconcentré dans une Nation décentralisée"), la réforme pourrait s'articuler autour de quatre axes :

- *"conjuguer l'harmonisation nécessaire entre la maîtrise d'ensemble des prélèvements obligatoires et l'accroissement du rôle des collectivités décentralisées",*
- *"asseoir davantage les ressources locales sur la production même de richesse et de revenus, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers",*
- *"définir les voies et moyens d'une meilleure péréquation des ressources fiscales entre les collectivités territoriales,*
- *"définir des mesures fiscales fortement incitatives au regroupement communal, qui sera aussi favorisé par des mécanismes financiers appropriés et par une rénovation des structures actuelles de coopération".*

1°. Le premier axe, aux contours relativement flous, n'appelle pas d'autre commentaire qu'une approbation de principe. Votre Commission des Finances s'interroge cependant sur les perspectives de changement de l'indexation de certaines dotations de l'Etat et, plus particulièrement, de la dotation globale de fonctionnement; cette dotation est, actuellement, assise sur le montant de TVA perçu par l'Etat, abstraction faite des évolutions du produit imputables aux changements dans la structure ou le niveau des taux de TVA : la DGF est donc calculée à "législation constante". Au regard des perspectives de diminution du produit de TVA, liées à l'harmonisation des fiscalités indirectes en Europe, il est actuellement envisagé de modifier ce mode d'indexation, afin de partager entre l'Etat et les collectivités locales l'effort d'allègement des prélèvements obligatoires qu'exige la construction du marché unique européen.

Cette perspective appelle une attitude très réservée de votre rapporteur; s'il n'est pas inenvisageable de modifier l'indexation de la DGF, une nouvelle indexation devra, à tout le moins, préserver le caractère évolutif des transferts de l'Etat.

Il faut en effet clairement percevoir que toute limitation de l'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales se traduirait par un accroissement des impôts directs locaux, si les charges des collectivités locales sont par ailleurs à nouveau accrues.

2°- Le second axe proposé pour la réforme pourrait, il est vrai, déboucher sur l'attribution aux collectivités locales de ressources fiscales plus évolutives. Il s'agirait, en effet, d'asseoir (pour partie ?) les impôts locaux sur le revenu des particuliers et, semble-t-il, le résultat des entreprises.

Ces propositions doivent être considérées avec la plus extrême prudence.

S'agissant, en premier lieu, de la création d'un "impôt local sur le revenu" (dont, d'ailleurs, le nom n'est pas mentionné dans le Plan), il convient de ne pas perdre de vue :

- **qu'une telle proposition a déjà été envisagée en 1984, dans le cadre d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la taxe d'habitation, qui concluait à l'inopportunité d'un tel impôt, en raison des transferts de charges considérables qu'il engendrerait, y compris entre les contribuables ayant un même niveau de revenu ;**
- **que l'impôt sur le revenu est extrêmement concentré et "qu'il ne serait guère raisonnable d'accroître la pression fiscale sur le petit nombre de contribuables qui fournissent l'essentiel des rentrées", comme l'indique notre collègue Jean-Pierre Balligand, rapporteur du projet de loi de Plan à l'Assemblée nationale (1) ;**
- **que la dévolution aux collectivités locales de la possibilité de taxer le revenu entraînerait probablement une mobilité forte des personnes physiques en fonction du taux de l'impôt ; cette mobilité pénaliserait les collectivités locales dont les besoins sont importants et le "potentiel" fiscal faible.**

Les exemples européens d'imposition locale du revenu sont d'ailleurs rares et malaisément transposables au cas français.

Un seul pays de la Communauté a réellement conféré aux collectivités locales la possibilité d'imposer le revenu : il s'agit du Danemark, où les comtés et les communes disposent d'un impôt proportionnel sur le revenu ; le Danemark, toutefois, est un pays extrêmement décentralisé, puisque les collectivités locales y effectuent environ les deux-tiers des dépenses totales des administrations publiques.

(1) Rapport A.N. n° 624 sur le projet de loi approuvant le Xe Plan, page 69.

En Allemagne fédérale, les collectivités locales de niveau inférieur (communes, essentiellement), bénéficient également d'une fiscalité assise sur le revenu ; elles n'ont, cependant, pas la maîtrise du taux de cette fiscalité ; la règle générale est que chaque commune reçoit 15 % du produit de l'impôt sur le revenu levé sur son territoire, le taux de l'impôt étant fixé par le "Bund" et les "Länder". Il s'agit donc du partage de l'impôt d'Etat sur le revenu et non d'un impôt communal sur le revenu.

La transposition d'un tel dispositif en France paraît difficile ; elle porterait atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités locales et amputerait d'autant les ressources de l'Etat, dont les besoins en matière d'impôt direct ne pourront qu'augmenter avec les pertes de ressources de TVA que suscitera la préparation de l'échéance de 1993. Certes, une éventuelle suppression de la taxe d'habitation conférerait une "marge de manoeuvre" en matière de fiscalité directe, mais cette marge de manoeuvre serait rapidement épuisée dès lors que "l'impôt sur le revenu ne peut guère rapporter plus", selon le constat de nos collègues de la Commission des Finances de l'Assemblée (1).

S'agissant, en second lieu, de l'imposition des entreprises, la proposition du projet de Xe Plan consiste probablement à inclure dans l'assiette de la taxe professionnelle une fraction du bénéfice de l'entreprise, la part de la masse salariale et du prix de revient des équipements qui constituent aujourd'hui cette assiette étant réduite à due concurrence. Cette proposition -qui n'est pas formulée en termes aussi nets- constituerait la mise en oeuvre des conclusions du rapport du groupe de travail sur l'avenir de la taxe professionnelle, présidé par notre collègue sénateur M. René Ballayer. Elle permettrait probablement la suppression d'une partie des vices de la taxe professionnelle, mais comporte le risque d'accroître les variations de la matière imposable des collectivités locales, en raison de la volatilité du bénéfice, dont se plaignent d'ailleurs les communes allemandes (la "taxe professionnelle" allemande est, à raison de 85 % du total de ses bases, assise sur le bénéfice).

Votre Commission des Finances n'est hostile à aucune réforme en profondeur de la fiscalité directe locale, pourvu que celle-ci soit guidée par la prudence et la recherche de la concertation. Elle rappelle toutefois que la révision des valeurs locatives cadastrales permettrait la suppression d'une grande partie des injustices que l'on peut actuellement constater.

(1) Rapport A.N. n° 624 sur le projet de loi approuvant le Xe Plan, page 69.

Cette révision doit donc être mise en oeuvre au plus vite. Elle conditionne d'ailleurs la réussite du troisième axe proposé pour la réforme des finances locales par le projet de loi de Plan, c'est-à-dire la recherche d'une meilleure péréquation de la richesse fiscale.

Elle souhaite également que des modalités de limitation de la charge fiscale pesant sur les agriculteurs du fait de la taxe foncière sur les propriétés non bâties soient rapidement définies, par exemple en réservant aux communes le bénéfice de cet impôt.

3° Divers dispositifs visent déjà à la péréquation des ressources fiscales. Il s'agit, notamment :

- de la fraction péréquation de la dotation globale de fonctionnement des communes qui, en 1991, représentera 30 % de la masse totale à répartir et est attribuée en fonction de l'importance de l'effort fiscal et de l'insuffisance de potentiel fiscal,
- du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, dont la part principale est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal et des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle dont la répartition fait également appel à ce critère.

Ces dispositifs, il est vrai, bénéficient insuffisamment aux communes pauvres ; près de la moitié des communes françaises sont, par exemple, éligibles au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le "recentrage" des mécanismes péréquateurs doit donc être envisagé ; préalablement, une révision des valeurs locatives paraît toutefois indispensable : que peuvent, en effet, signifier des critères comme le potentiel fiscal ou l'effort fiscal lorsque les données sur lesquelles ils reposent ont été évaluées il y a vingt ou trente ans ?

4° Le quatrième axe proposé pour la réforme est le renforcement de la coopération intercommunale. Ce renforcement pourrait passer par des incitations financières (majoration au titre de la DGF, par exemple) ; il pourrait également consister en l'attribution aux syndicats de communes du droit de lever directement l'impôt. Votre Commission des Finances attend, sur ce point, des propositions gouvernementales, annoncées il y a quelques mois. Elle rappelle également qu'elle a constitué en son sein un groupe de travail sur les finances des collectivités locales, qui remettra ses conclusions à l'automne prochain.

II - LA CLARIFICATION DES COMPETENCES

Le projet de Xe Plan indique que "la répartition des compétences entre les collectivités locales sera ajustée afin de tenir compte des leçons de l'expérience ; le rôle et les moyens de chaque niveau de collectivités feront l'objet d'une réflexion engagée dès le début du Plan..."

Le Plan ne fait pas état de nouveaux transferts de compétences entre les collectivités locales et l'Etat ; ce point, toutefois, ne peut être passé sous silence par votre rapporteur ; l'Etat, en effet, paraît aujourd'hui tenté de se défaire de manière indirecte sur les collectivités locales d'une partie de ses compétences ; il convient de prendre la mesure de ce phénomène.

A - L'AJUSTEMENT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITES LOCALES

• M. le Ministre délégué chargé du Budget a, récemment, lancé l'idée d'un "audit" de la décentralisation, susceptible de déboucher à terme sur la modification de la répartition des compétences telle qu'elle a pu être dessinée par les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 et par la loi du 25 janvier 1985 (qui traite des transferts de compétences en matière d'enseignement). Le projet de Xe Plan reprend cette idée, sans apporter de précision à son éventuel contenu.

Un tel mutisme n'est pas critiquable. L'architecture des transferts de compétences ne doit être modifiée qu'au vu des leçons de l'expérience ; or, les transferts sont relativement récents, puisqu'ils se sont étalés de 1983 à 1986, des ajustements mineurs intervenant encore en 1987, 1988 et 1989.

La principale interrogation concerne indiscutablement l'enseignement. Le choix retenu (financement du fonctionnement courant et des constructions des collèges par les départements, des lycées par les régions) n'est pas dépourvu de cohérence intellectuelle ; on peut toutefois se demander s'il n'a pas accru le montant total des dépenses nécessaires en interdisant les économies d'échelles qu'aurait permis la dévolution de l'ensemble des compétences à un seul échelon territorial.

• La définition de la "répartition idéale des compétences", intrinsèquement difficile à déterminer, est en outre subordonnée à un éventuel remodelage du ressort territorial actuel des collectivités et, plus précisément, des régions.

Il semble en effet entrer dans les intentions du Gouvernement de proposer la diminution du nombre de régions, qui pourrait s'établir à une dizaine.

Il n'appartient pas, pour l'instant, à votre rapporteur de se prononcer sur l'opportunité d'une telle proposition, qu'il convient d'envisager avec toute la circonspection nécessaire. Sa mise en oeuvre éventuelle conditionnerait toutefois toute réflexion sur la répartition des compétences, de même qu'un succès de la politique d'incitation au regroupement ou à la coopération intercommunaux.

B - LES TRANSFERTS DE CHARGES IMPLICITES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES : UNE PRATIQUE CRITIQUABLE

• Un mouvement occulte de transfert de charges de l'Etat aux collectivités locales semble aujourd'hui se dessiner. Plusieurs exemples peuvent être donnés de ce mouvement :

- l'exemple de la construction des bâtiments universitaires ;
- l'exemple du financement des actions liées au revenu minimum d'insertion, financement mis à la charge des départements et représentant au moins 20 % des dépenses engagées par l'Etat au titre des allocations de revenu minimum ;
- l'exemple de deux circulaires récentes, l'une du ministre de l'Education nationale, l'autre du ministre chargé de l'Emploi, invitant les collectivités locales à assumer des charges de personnel relevant normalement de l'Etat ;
- l'exemple du service du cadastre, dont les agents n'effectuent plus systématiquement la tournée annuelle destinée à constater les changements d'affectation des propriétés, à charge pour les communes d'opérer elles-mêmes le recensement de ces changements.

Ce mouvement occulte revêt un caractère relativement sournois, dans la mesure où les collectivités locales ont, le plus souvent, la possibilité de refuser ces charges nouvelles qu'elles se voient proposer (qu'elles sollicitent même parfois...) ; ce choix que semblent exercer les collectivités locales n'est toutefois qu'apparent ; en matière de bâtiments universitaires, par exemple, il est difficile à un département ou à une région de refuser un concours financier dont l'absence se traduirait par l'implantation dans le ressort d'une autre collectivité, dont les propositions auront été plus substantielles.

De manière générale, il semble préférable que l'Etat assume pleinement ses compétences, sans que la présence d'un

éventuel financement par voie de fonds de concours soit le ressort déterminant de son action.

• **Les dispositifs de financement croisés ne favorisent pas, en effet, la clarté de l'action publique. Ils s'assortissent d'ailleurs parfois de mécanismes pénalisant les collectivités locales. Ainsi, la contribution apportée par les collectivités locales aux actions menées par l'Etat dans le cadre des contrats de plan n'est pas éligible aux attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Cette solution, juridiquement fondée sur le fait que l'Etat n'est pas éligible au Fonds, a la curieuse conséquence de pénaliser les collectivités qui acceptent de coordonner leur action avec celle de l'Etat.**

*

* * *

Le projet de loi de Plan, en conclusion, paraît favorable aux collectivités locales. Votre Commission des Finances ne peut qu'espérer voir les intentions concrétisées dans les actes afin d'atteindre pleinement l'objectif d'une "Nation décentralisée".

III - PLAN ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE - ASPECTS FINANCIERS

Les questions d'aménagement du territoire, se présentent, dans le Plan, de façon différente du reste du rapport. Pour se limiter aux seuls aspects financiers, deux constats peuvent être dressés :

- l'extrême précision des enveloppes budgétées affectées aux contrats de plan Etat-régions,
- l'absence critiquable des prévisions de financement des grandes infrastructures non contractualisées.

A - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Il s'agit là d'un exemple apparent de continuité de l'action publique. Le déroulement de la procédure réserve cependant quelques surprises.

- Déroulement de la procédure

En raison d'un bilan satisfaisant des contrats du IXe Plan, le précédent Gouvernement avait, dès l'automne 1987, décidé de renouveler les contrats entre l'Etat et les régions. Certains se sont froissés de l'appellation alors retenue, de l'abandon de la formule des "contrats de Plan", et du choix de celle des "contrats Etat-régions". Cela n'est que marginal, car l'essentiel était de savoir combien l'Etat serait disposé à contractualiser et si l'Etat respecterait les priorités des régions.

La quasi totalité des régions avait manifesté trois priorités, qui étaient dans l'ordre :

1. les routes,
2. la formation - éducation - recherche,
3. différents programmes d'aménagements concertés touchant l'environnement, la solidarité entre les régions, etc...

Le nouveau Commissaire général au Plan reprit quelques mois plus tard la négociation... en ajoutant et inversant sensiblement les priorités, avec dans l'ordre :

1. le développement et l'emploi (nouvelle priorité),
2. la formation - éducation - recherche (rang inchangé),
3. les infrastructures de communication (passées du 1er au 3e rang),
4. un quatrième volet élargi aux actions de solidarité.

Ainsi, même si elles continuent de recevoir, en volume, la fraction la plus importante des dotations contractualisées, les dépenses des infrastructures, notamment des routes, ont relativement diminué.

L'ensemble des dotations représente 55 milliards de francs répartis sur 5 ans, 11 milliards de francs chaque année, soit l'équivalent du budget des Affaires étrangères.

La répartition finale s'établit comme suit :

Orientation	Montant Mds F	En %
Emploi, développement économique et compétitivité des entreprises	8,8	18
Formation - Recherche - Technologie	9,8	18
Infrastructures de communication	24,1	44
Actions de solidarité	12,2	22
	54,9	100

Les tableaux suivants donnent la comparaison des contrats de plan Etat-régions entre le IXe et le Xe Plan.

Contrats de Plan Etat-régions
Evolution de l'intervention de l'Etat et des régions
entre le IXe et le Xe Plan
(Millions de francs)

REGIONS	ETAT IXème	ETAT Xème	EVOL IX/Xe	Régions IXème	Régions Xème	EVOL IX/Xe
ALSACE	1.117,00	1.678,69	561,69	719,00	2.085,16	1.366,16
AQUITAINE	2.138,00	2.066,75	-71,25	1.333,00	1.528,52	195,52
AUVERGNE	980,00	1.356,30	376,30	534,00	701,45	167,45
BOURGOGNE	945,00	1.550,12	605,12	640,00	1.002,90	362,90
BRETAGNE	1.949,00	3.537,80	1.588,80	978,00	1.873,60	895,60
CENTRE	840,00	1.578,55	738,55	580,00	1.092,11	512,11
CHAMPAGNE-ARDENNES	595,00	1.333,82	738,82	455,00	1.312,02	857,02
CORSE	850,00	502,57	-347,43	360,00	324,79	-35,21
FRANCHE-COMTE	917,00	1.357,80	440,80	568,00	862,07	294,07
ILE-DE-FRANCE	7.238,00	7.272,00	34,00	8.562,00	11.460,00	2.898,00
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2.073,00	2.606,67	533,67	850,00	1.415,25	565,25
LIMOUSIN	721,00	1.129,29	408,29	316,00	644,59	328,59
LORRAINE	3.058,00	3.104,85	46,85	1.049,00	1.908,09	859,09
MIDI-PYRENEES	1.615,00	3.355,00	1.740,00	827,00	1.661,00	834,00
NORD-PAS DE CALAIS	4.472,00	4.027,20	-444,80	2.462,00	3.470,27	1.008,27
BASSE NORMANDIE	779,00	1.590,50	811,50	487,00	1.298,33	811,33
HAUTE NORMANDIE	509,00	1.453,32	944,32	523,00	1.323,82	800,82
PAYS DE LA LOIRE	1.405,00	1.995,87	590,87	985,00	1.404,12	419,12
PICARDIE	1.949,00	1.651,90	-297,10	1.025,00	1.442,84	417,84
POITOU-CHARENTES	1.050,00	1.697,91	647,91	567,00	1.257,20	690,20
PROV-ALP-COTE D'AZUR	4.137,00	2.827,50	-1.309,50	2.664,00	2.326,00	-338,00
RHONE-ALPES	2.533,00	3.224,00	691,00	1.516,00	2.590,70	1.074,70
NON VENTILE	0,00	1.200,94	1.200,94	0,00	0,00	0,00
TOTAL FRANCE	41.870,00	52.099,35	10.229,35	28.000,00	42.984,83	14.984,83

Le recul relatif des infrastructures des communications, au regard des priorités des régions, est d'autant plus regrettable que le Plan est totalement silencieux sur la question centrale du financement des autoroutes.

B - LE FINANCEMENT DES AUTOROUTES

Parmi les critiques qui peuvent être formulées à l'encontre des objectifs du Plan en matière d'aménagement du territoire (notamment l'absence de référence au potentiel exceptionnel du transport aérien intracommunautaire dont la France pourrait bénéficier au premier chef), l'"oubli" des autoroutes (le mot même ne figure pas dans le Plan), équipement structurant majeur, est de toute évidence le plus grave.

Le problème du financement des autoroutes a jusque là été mal posé -a dessein- par les pouvoirs publics. L'argument martelé est l'insuffisance des moyens budgétaires. Or, la vérité obligé à dire que le financement des autoroutes ne dépend absolument pas des dotations publiques mais plus précisément de l'affectation des recettes tirées des péages, et de l'accès au marché financier, qui sont, dans les deux cas, des ressources privées.

C'était au Plan de définir précisément les actions d'aménagement du territoire et, en particulier, les objectifs en matière d'autoroutes.

Quelques réflexions sur les perspectives de financement seront proposées après un rapide constat sur l'équipement autoroutier actuel.

1°- Un triple constat sur le réseau autoroutier actuel

• L'autoroute est à l'évidence un équipement structurant majeur, particulièrement nécessaire si la France veut devenir une plaque tournante de l'Europe. Chacun sait désormais que plus une industrie ne veut s'installer à moins de 30 kms d'une autoroute.

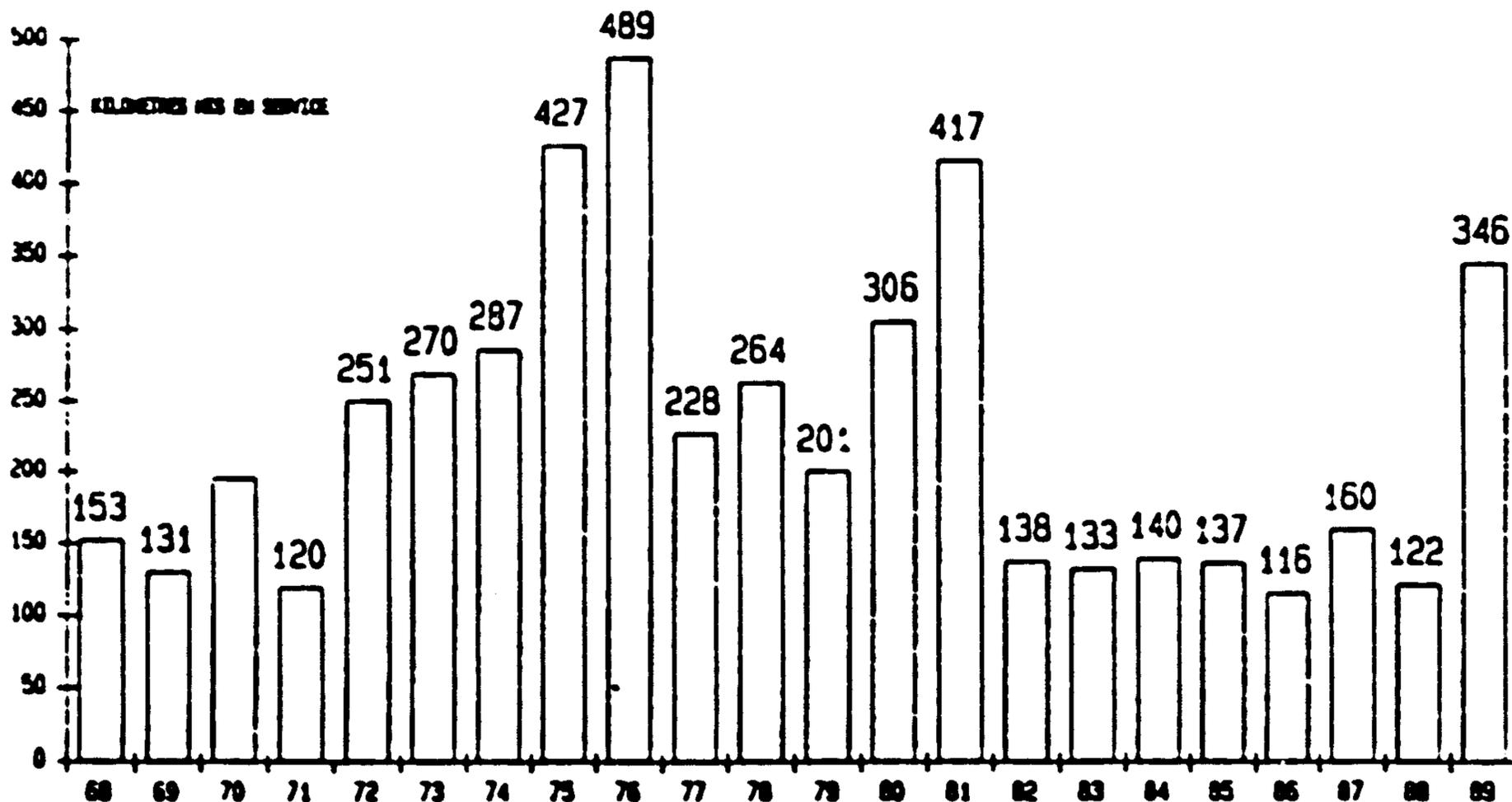
En outre, l'autoroute absorbe l'essentiel de l'augmentation du trafic; sur les années récentes, l'augmentation annuelle est de l'ordre de 10 %, soit près du double de ce qui était prévu.

• Malgré cet impact capital, on a assisté à un effondrement de la mise en service des autoroutes sur les dernières années : 333 kms en moyenne annuelle entre 1975 et 1981, 135 kms en moyenne annuelle entre 1982 et 1988.

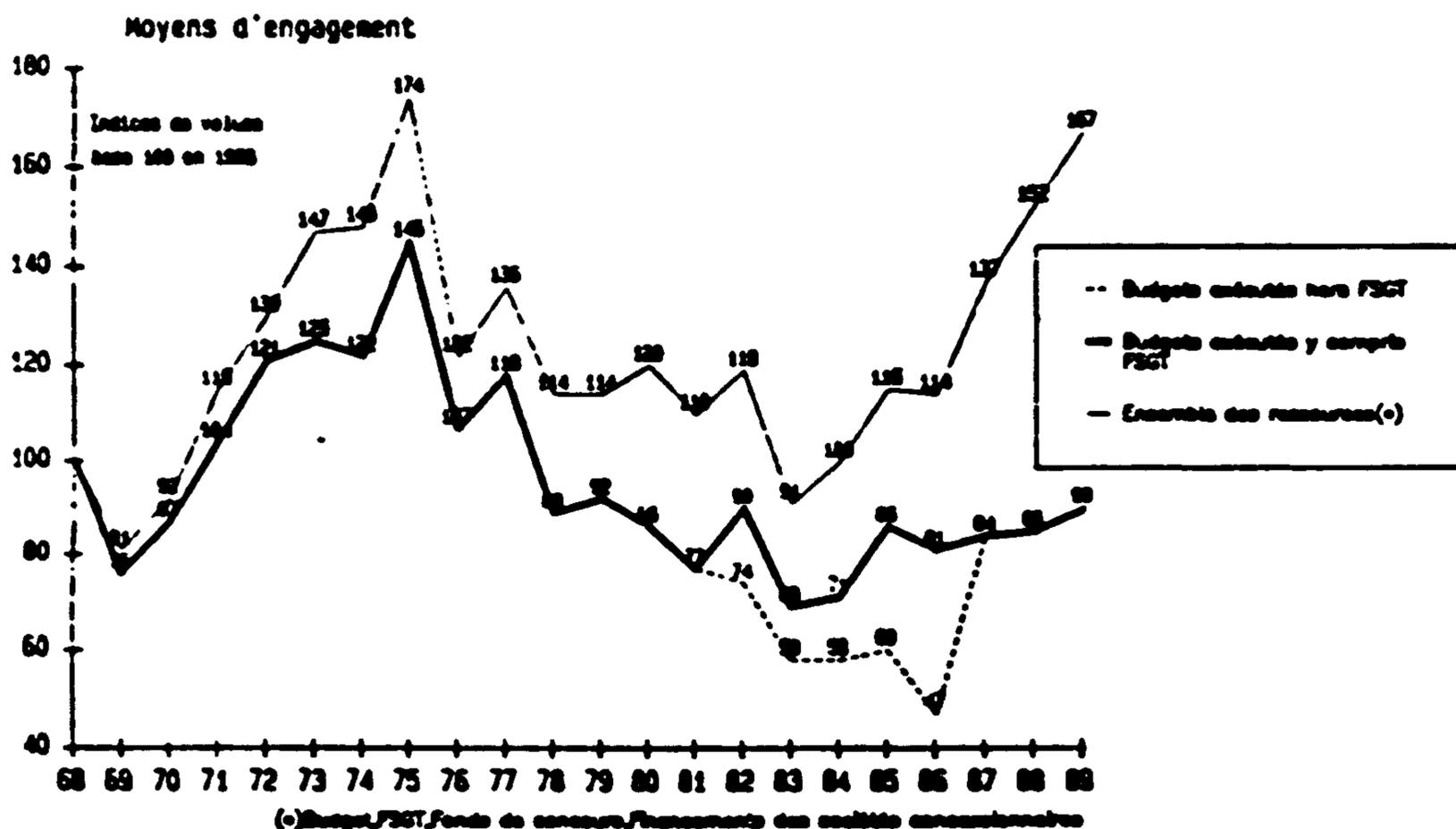
Ainsi, depuis 1981, les mises en chantier et mises en service se sont effondrées. Le Plan Méhaignerie, prévoyant de porter le réseau total à 8.500 kms, doit assurer la relance nécessaire du réseau. M. Maurice Faure, alors ministre de l'Équipement, avait également annoncé la concession de 739 kms supplémentaires. Toutes ces mesures demeurent indispensables, compte tenu du retard tragique pris par notre pays au cours de ces dernières années.

L'histogramme et le graphique ci-dessous illustrent parfaitement l'effondrement de la construction et le début de remise à niveau en 1989, premier effet du Plan Méhaignerie adopté au début 1988.

EVOLUTION DU RESEAU D'AUTOROUTES CONCEDEES



EVOLUTION DES RESSOURCES CONSACREES AU RESEAU ROUTIER NATIONAL



• L'autoroute est également un équipement majeur pour la sécurité routière. Cela a été parfaitement mis en lumière lors du débat sur la sécurité routière et le "permis à points". L'autoroute améliore par quatre la sécurité et peut seule absorber l'augmentation prévisible du trafic dans les meilleurs conditions de sécurité; le nombre de tués sur les autoroutes est environ de 500 sur un total de 10.000 tués chaque année par les accidents de la route. D'une façon générale, l'amélioration des infrastructures routières, routes et autoroutes, est l'élément qui entraîne la plus forte baisse des accidents.

2°. Il existe un financement adapté pour un programme autoroutier ambitieux

Le programme actuel peut être augmenté pour peu que les excédents dégagés pour l'ensemble du réseau soient réintégrés intégralement au financement des autoroutes.

Là encore, trois constats peuvent être dressés.

a) Premier constat : l'ensemble du réseau est bénéficiaire.

Compte tenu de son ancienneté, les sections anciennes couvrent largement le déficit des sections nouvelles, notamment sur les dernières années, grâce à la croissance soutenue du trafic.

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes dégagent des excédents sensibles (650 millions de francs en 1987, de l'ordre de 700-800 millions de francs en 1988 et 1989), qui ont permis de rembourser par anticipation, dès 1987, les emprunts de trésorerie émis en 1985 et 1986 pour combler les déficits.

En dépit d'un endettement important (50 milliards de francs aujourd'hui, et près de 125 milliards de francs à l'horizon de l'an 2000), cette situation bénéficiaire devrait se conforter à terme, comme l'indique le rapport de la Commission des Finances du Sénat, sur le budget des routes du projet de loi de finances pour 1989.

"Ces prévisions (faites dans le cadre du FDES) indiquent que l'évolution financière des sociétés après 2005 devrait s'améliorer de façon extrêmement rapide, permettant ainsi d'envisager favorablement la relance du programme autoroutier"(1).

Cette perspective est subordonnée à l'évolution des péages : les sociétés sont toutes globalement bénéficiaires en 2005 si les péages évoluent au même rythme que l'inflation ; et 2010 si les péages évoluent de 1 % de moins que l'inflation.

Selon d'autres sources, les sociétés concessionnaires seraient même globalement bénéficiaires dès les années 1994-1995. Cette information n'a été démentie par aucune des personnalités auditionnées par votre rapporteur.

(1) Rapport Sénat n° 88, 1988-1989, Tome III, annexe 15 - Rapport sur le budget des routes. M. Paul Loridant, rapporteur spécial.

b) Deuxième constat : les oppositions formulées à l'encontre d'une relance du programme ne sont guère convaincantes.

L'Etat craindrait une "surchauffe" des travaux publics et, par conséquent, un dérapage des prix. Cela a été constaté très localement, et pour être tout à fait précis, aux abords et dans la perspective des jeux olympiques d'hiver en 1992, mais il est peu raisonnable de parler de surchauffe pour l'ensemble des régions, alors que même la relance de 1989 (346 kms mis en service) est encore inférieure de près de 30 % à ce qui se faisait dans le milieu des années 70.

Dans ce domaine, les régions de France attendent de l'Etat des choix clairs, une impulsion véritable dans la perspective européenne.

c) Troisième constat : les ressources existent.

Tous les excédents des sociétés concessionnaires doivent être réaffectés à l'ensemble des autoroutes, c'est-à-dire ni à diminuer les péages, ni à être utilisés pour financer d'autres projets.

Par ailleurs, les sociétés concessionnaires, qui dépendent dans ce domaine des autorisations données par l'Etat par l'intermédiaire du Comité n° 8 du FDES, doivent avoir accès au marché financier national et international.

Le Plan est, là encore, une occasion manquée.

CHAPITRE IV

DES PERSPECTIVES INCERTAINES EN MATIERE DE PRELEVEMENTS SOCIAUX

L'échec relatif des efforts entrepris au cours des dernières années pour réduire les prélèvements obligatoires s'explique, pour l'essentiel, par la croissance régulière et continue des prélèvements sociaux. Rapporté au P.I.B., le poids des cotisations sociales est, en effet, passé de 13 % en 1973 à 19,6 % en 1988, soit une augmentation de près de moitié. Dans un premier temps, la charge supplémentaire a été reportée sur les entreprises, grevant ainsi leur compétitivité dans un contexte alors marqué par la crise. Depuis 1983, les ajustements successifs pèsent sur les ménages, amputant ainsi de façon significative les gains nets de pouvoir d'achat. Or, ces efforts demandés à tous n'ont pas permis d'assurer un équilibre financier durable à nos régimes de protection sociale et à législation inchangée, les perspectives d'avenir restent particulièrement sombres.

Le projet de Plan ne pouvait ignorer ce défi et consacre donc de larges développements aux orientations retenues par les pouvoirs publics en ce domaine. Sans se prononcer sur la politique sociale, votre Commission des finances a cependant souhaité examiner les moyens retenus pour rétablir l'équilibre de nos comptes sociaux, avec en filigrane, deux interrogations fondamentales : la dérive des prélèvements sociaux pourrait-elle être contenue et, dans la négative, comment assurer le financement de notre système de protection sociale ?

A ce stade, votre rapporteur souhaiterait toutefois émettre un regret. Il constate qu'en dépit des engagements du ministre de la Solidarité, réitérés à plusieurs reprises, aucun débat de fond sur la sécurité sociale ne semble prévu pour la présente session. Le Parlement est donc conduit à examiner les orientations du Plan sans avoir pu se prononcer de façon préalable sur un thème important pour l'avenir de notre société et de notre économie.

I - LES CONTRAINTES DE L'AVENIR A LEGISLATION INCHANGEE

Depuis désormais quinze ans, notre système de protection sociale connaît une crise structurelle. Alors que les dépenses évoluent selon une logique autonome, liée à la pression des besoins, les recettes reposent quant à elles sur des revenus professionnels dont la progression dépend, avant tout, de la croissance économique. Or, ces deux composantes fondamentales évoluent désormais à des rythmes différents, et tout laisse à penser que ce décalage ne pourra pas se corriger spontanément.

A - Les régimes de retraite : un besoin de financement croissant

A l'évidence, le système de retraite connaît la situation la plus délicate. Malgré un doublement du taux des cotisations entre 1970 et 1989, il présente un déficit chronique.

1°- Des causes liées à des phénomènes structurels

Les causes de cette dérive ont été analysées à de nombreuses occasions. En fait, les dépenses des différents régimes évoluent à un rythme rapide sous l'effet de trois principaux facteurs dont l'intensité devrait s'amplifier dans l'avenir.

- le vieillissement de la population française, qui constitue sans nul doute le principal défi auquel notre système de retraite reste confronté. En terme strictement démographique, le rapport "population âgée de plus de 60 ans/population âgée de 20 à 60 ans" est passé de 0,325 en 1980 à 0,343 en 1985 et ce mouvement est appelé à se poursuivre dans l'avenir. En effet, la structure de la pyramide des âges de la population française, telle qu'elle existe aujourd'hui, conditionne de façon irréversible l'évolution de ce rapport au cours des deux prochaines décennies. En 2005, il devrait donc atteindre 0,377, marquant ainsi une progression d'environ 10 % par rapport à la situation actuelle. Au-delà de cette échéance, son évolution est connue avec moins de précision, car fortement dépendante de la natalité constatée au cours des prochaines années.

Toutefois, un élément est certain : d'ici à 2040, la tendance de fond ne s'inversera pas et devrait même s'accroître avec l'arrivée à l'âge de 60 ans des générations nombreuses nées après la dernière guerre. De telles perspectives donnent une première indication des pressions qui s'exercent -et vont s'exercer- sur notre système de retraite.

- l'arrivée à maturité de notre système de retraite constitue un second facteur d'accroissement des dépenses. Bien que de construction relativement ancienne, les différents régimes d'assurance vieillesse ont bénéficié durant longtemps d'une situation exceptionnellement favorable. Alors que le nombre d'actifs ne cessait de croître, tous les retraités ne bénéficiaient pas de retraite à taux plein du fait de la relative brièveté de leur période de cotisation antérieure. Or, ce phénomène tend désormais à s'estomper. Les "nouveaux" retraités ont cotisé durant toute leur vie professionnelle, à partir de salaires plus élevés, et perçoivent de ce fait des pensions beaucoup plus importantes que leurs aînés.

- l'allongement de la durée de la vie figure également parmi les éléments déterminants. Grâce aux progrès de la médecine, l'espérance de vie à la naissance a gagné près de 10 ans entre 1950 et 1987. Parallèlement, l'espérance de vie à 60 ans, dont l'évolution est primordiale a, d'ores-et-déjà, atteint 23 ans pour les femmes et 18 ans pour les hommes contre respectivement 18 et 15 ans en 1945. Une telle évolution constitue certes une extraordinaire victoire sur la mort et l'on ne peut que s'en féliciter. Mais cela ne doit pas conduire à ignorer ses conséquences sur les systèmes de retraite.

Dans l'ensemble, il apparaît clairement que l'assurance vieillesse se trouve confrontée à un problème structurel que le Comité des Sages a pu résumer de la manière suivante : servir des pensions plus élevées, pendant plus longtemps à des bénéficiaires plus nombreux.

2°- Des enjeux financiers considérables

Face à de telles perspectives, il devient nécessaire de s'interroger sur la capacité de réponse d'un système qui connaît déjà des difficultés financières et, corrélativement, de déterminer l'ampleur des efforts qu'il faudrait demander à la collectivité pour maintenir le système à l'identique, c'est-à-dire sans jouer sur les différents paramètres qui conditionnent la croissance des dépenses.

a) Une approche globale : les travaux de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Dans son rapport de juillet 1988, la Commission des comptes a tenté d'évaluer l'ampleur des besoins de financement de l'ensemble des régimes de retraite de base à l'horizon 1992.

Cette projection repose sur deux principales hypothèses économiques : une légère baisse des actifs cotisants et une augmentation de 3,3 % du salaire moyen par tête, accompagnée d'une hausse des prix fixée conventionnellement à 2,5 %.

Sur ces bases, et à législation inchangée, le rapport démographique de l'ensemble des régimes de base passerait de 1,78 en 1987 à 1,45 en 1992. Parallèlement, la masse des prestations devait progresser de 37 % -soit 6,6 % en moyenne par an- pour atteindre 584 milliards de francs en fin de période.

A taux de cotisation constant, cette projection aboutit à un besoin de financement pour la seule année 1992 de l'ordre de 96 milliards de francs pour l'ensemble des régimes de base, dont 55 milliards pour le seul régime général.

b) Une projection plus ponctuelle : le cas de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

Dans le cadre des travaux préparatoires du présent Plan, les services du ministère de la Santé, de la Solidarité et de la Protection sociale et ceux de la Caisse Nationale d'Assurance vieillesse ont également réalisé des projections sur les perspectives financières de la branche vieillesse du Régime général.

Plus ponctuel, et réalisé à un horizon plus lointain (2005), ce travail complète cependant de façon très utile l'approche de la Commission des comptes. En effet, à partir d'un scénario de base, plusieurs alternatives ont été explorées.

Ainsi, à législation constante, les charges de retraite supportées par le Régime général, s'établiraient à 319 milliards de francs (valeur 1989) en l'an 2005, soit une progression de 60 % sur 16 ans.

A partir de ce constat, trois hypothèses ont été testées :

- la stabilité des effectifs cotisants conduirait à ouvrir un déficit de 135 milliards de francs (valeur 1989) en fin de période, soit l'équivalent de 11 points de cotisations,

- une croissance de 1 % des effectifs salariés permettrait de ramener ce même déficit à 102 milliards, soit 7 points de cotisations,

- un ajustement spontané, à taux de cotisation inchangé, nécessiterait une augmentation annuelle des effectifs cotisants de 3,3 %, soit un rythme de création d'emplois nettement supérieur à celui de la période 1960-1973. On peut estimer que la croissance requise pour assurer un tel développement de l'emploi devrait être voisine de 6 % par an pendant quinze années successives. A l'évidence, dans le cadre du contexte économique mondial actuel, une telle performance demeure hors de portée.

B - Des évolutions plus contrastées pour les autres régimes de protection sociale

Si à législation inchangée, la croissance des charges de retraites (et non celle du déficit) peut être quantifiée avec une relative précision, l'évolution des dépenses des autres régimes sociaux - Maladie, Famille, Chômage- est soumise à plus d'incertitude compte tenu de la multiplicité et de la variété des facteurs qui peuvent exercer un effet.

Un exercice de prévision à moyen terme s'avère donc particulièrement aléatoire. Il suppose, en effet, que de nombreuses hypothèses soient prédéterminées. Toutefois, une telle approche n'est pas sans intérêt car elle fournit une indication sur les tendances lourdes qui pèsent sur les finances de nos régimes sociaux.

Dans cette optique, la Direction de la Prévision a réalisé une projection à l'horizon 1993 des comptes sociaux, à partir d'un cadrage macro-économique et social proposé par le Sénat. En pratique, trois grandes hypothèses économiques ont été retenues, à savoir :

- une inflation stable au voisinage de 3 % par an,
- un gain de pouvoir d'achat des rémunérations brutes par tête limité à 0,7 % par an sur l'ensemble de la période,
- une reprise, dès 1990, du mouvement de baisse des effectifs occupés et une augmentation du nombre des demandeurs d'emploi de 5 % par an en moyenne.

Aux côtés de ces éléments qui conditionnent la croissance des recettes, la Direction de la Prévision et le Sénat ont retrouvé, risque par risque, une série d'hypothèses sociales susceptibles d'influer sur l'augmentation des dépenses. Toutefois, avant de les présenter, ainsi que le résultat de la projection, il semble nécessaire de les relier aux grands déterminants qui caractérisent chaque domaine.

1°- Une dégradation prévisible du solde de l'assurance maladie

La croissance régulière des dépenses de santé est une donnée ancienne et commune à l'ensemble des pays industriels. Ainsi, la part du P.I.B. consacrée à ce type de dépenses dans les sept grands pays de l'O.C.D.E. est-elle passée de 4,4 % en 1960 à 8 % en 1984. On notera cependant que l'évolution a été légèrement plus rapide en France, ses dépenses de santé passant de 4,3 % du P.I.B. à 9,1 % au cours de la même période. De même, dans notre pays, le poids du secteur hospitalier s'avère particulièrement important.

Un tel mouvement répond avant tout à un phénomène de société : l'aspiration légitime des Français à être mieux soignés.

S'agissant de l'avenir, toutes les prévisions s'accordent pour indiquer que cette croissance va se poursuivre. Ainsi, dans un document daté de juillet 1986, l'I.N.S.E.E. estime que la santé absorbera 20 % de la consommation des ménages en l'an 2000, contre 13 % actuellement. De même, le B.I.P.E. prévoit une croissance en volume des dépenses de soins de 3,7 % en moyenne par an sur la période 1987-1993.

En revanche, les déterminants de cette évolution demeurent plus ambigus :

- le vieillissement de la population exercera un effet certain. En effet, on estime que les personnes âgées de plus de 65 ans consomment deux fois plus de soins médicaux que le Français moyen. Mais l'impact de ce phénomène est très difficile à évaluer et pourrait être en définitive marginal par rapport à la tendance de fond.

- les progrès de la médecine apporteront, eux aussi, une contribution sans doute significative. En effet, s'ils provoquent une amélioration de l'état de santé, ils s'accompagnent également souvent d'un alourdissement des coûts. De même, l'apparition de nouveaux matériels, plus performants et plus coûteux, favorise

certes la disparition de techniques anciennes mais encourage dans certains cas une multiplication inconsidérée des actes.

- le développement de maladies nouvelles entretient une incertitude majeure. A titre d'exemple, et à partir des données actuelles, on peut évaluer le coût global du S.I.D.A. (séropositifs et SIDA avérés) à 4 milliards de francs en 1992 contre 1,5 milliard actuellement.

Dans un contexte aussi mouvant, l'évolution récente des Comptes de la Caisse Nationale d'Assurance maladie apporte un éclairage utile. En effet, après avoir connu une relative accalmie en 1987 à la suite des mesures prises dans le cadre du plan "Seguin", les prestations ont recommencé à croître sur un rythme de l'ordre de 4 % en volume, qui correspond d'ailleurs à la tendance lourde du régime. Ce mouvement, dont l'ampleur est proche de celle avancée par le B.I.P.E. pour les années 1987-1993, s'explique essentiellement par l'envolée des dépenses ambulatoires.

S'appuyant sur ce constat, la Direction de la Prévision a, en outre, formulé deux autres hypothèses pour l'avenir :

- le maintien du pouvoir d'achat par tête pour les médecins,

- une "dérive" des dépenses hospitalières supérieure de 0,8 point à celle qui résulterait de la simple prise en compte de l'évolution des salaires et des prix.

En revanche, aucune mesure catégorielle nouvelle en faveur des personnels hospitaliers ni aucun surcoût lié au traitement du S.I.D.A. n'ont été explicitement retenus.

Sur ces bases, la Caisse Nationale d'Assurance maladie devrait connaître une situation déficitaire sur l'ensemble de la période. Le solde négatif, limité à 2,4 milliards de francs en 1989, se creuserait par la suite au rythme moyen de dix milliards par an pour s'établir à 42 milliards en fin de période.

On notera d'ailleurs que pour la seule année 1989, les dernières prévisions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale font état d'un déficit supérieur puisqu'estimé à 3,1 milliards de francs. En tout état de cause, la tendance à la dégradation paraît donc certaine, même si son ampleur reste difficile à évaluer.

2°- Deux excédents persistants

Si les diverses projections laissent entrevoir des problèmes financiers importants dans les domaines de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie, confirmant ainsi les résultats constatés au cours des dernières années, en revanche, deux autres secteurs aujourd'hui excédentaires devraient pouvoir maintenir leur situation.

a) La Caisse d'allocations familiales : un suréquilibre en partie dû à la baisse de la natalité

Depuis 1983, la Caisse d'allocations familiales connaît une situation excédentaire. Après avoir évolué de façon heurtée entre 1984 et 1985 à la suite de l'institution puis de la suppression de la contribution de 1 % sur les revenus imposables, l'excédent tend désormais à progresser de façon lente mais régulière.

Une telle évolution s'explique essentiellement par la faible croissance des dépenses (3,8 % en valeur pour 1988), elle-même conditionnée par le poids des facteurs démographiques.

En effet, si la France reste malgré tout l'un des pays les plus natalistes d'Europe, notre taux de fécondité, qui s'établissait à 2,48 enfants par femme en 1970, est progressivement revenu à 1,82 aujourd'hui et reste donc insuffisant pour assurer le simple renouvellement des générations.

Cette chute du nombre des naissances pèse à l'évidence sur la croissance en volume des prestations versées aux familles. Le cas le plus significatif est sans nul doute celui des allocations familiales qui représente près de la moitié de l'ensemble des prestations versées par le régime en métropole. Sur le strict plan démographique, les générations ouvrant nouvellement droit aux allocations familiales comprennent environ 100.000 enfants de moins que les générations cessant d'en bénéficier. Aujourd'hui, ce phénomène "naturel" est cependant à peu près compensé par l'allongement de la scolarité et certains dispositifs de lutte contre le chômage des jeunes.

Dans ce contexte, la projection réalisée par la Direction de la Prévision s'appuie sur deux hypothèses :

- le maintien de l'indexation des prestations sur l'évolution des prix,
- une croissance en volume des prestations proche de zéro.

Dans ce scénario, le solde de la Caisse Nationale d'allocations familiales reste positif sur l'ensemble de la période, l'excédent revenant toutefois de 1 milliard en 1989 à 0,2 milliard en 1993. Le chiffre avancé par la Commission des comptes pour l'année 1989 est sensiblement plus élevé (excédent de 4,9 milliards) mais, là encore, il repose sur des hypothèses économiques différentes.

Encore faut-il souligner que dans ces perspectives, le taux de fécondité demeure inchangé. Or, il ne faut cependant pas oublier que seule une reprise rapide de la natalité permettra de ralentir le mouvement de vieillissement de la population française.

b) La branche accident du travail, un excédent paradoxal

Depuis le début de la décennie, le nombre d'accidents du travail a considérablement baissé, revenant de 970.000 en 1980 à 690.000 en 1986.

Certes, une telle évolution s'explique en partie par la baisse de l'emploi dans les secteurs particulièrement exposés, tels le bâtiment ou la métallurgie. Mais on note que, dans le même temps, le nombre d'accidents pour 1.000 personnes employées est passé de 69 à 52, soit une diminution de près de 25 %. Ce dernier phénomène s'appuie sur deux éléments :

- l'apparition de techniques de production plus modernes et plus sûres,
- un effort important réalisé par les entreprises en matière de prévention et de sécurité.

Or, paradoxalement, l'évolution du taux de cotisation n'a pas véritablement reflété l'ampleur des progrès réalisés dans ce domaine. En conséquence, et depuis 1983, la branche accident du travail présente chaque année un solde positif. En l'absence de réforme, ce phénomène devrait persister dans les années à venir.

Pour le Régime général, cette situation présente, certes, des avantages car l'excédent ainsi dégagé permet de limiter l'ampleur du besoin de financement de la branche maladie. Toutefois, votre rapporteur regrette, comme la Commission des comptes de la Sécurité sociale, que salariés et employeurs soient ainsi privés du fruit de leurs efforts.

3°- Une évolution incertaine pour l'assurance chômage

Par rapport aux autres régimes de protection sociale, l'assurance chômage présente une caractéristique structurelle spécifique. En effet, c'est le seul dont les dépenses, comme les recettes, dépendent très directement de l'évolution de l'emploi. Toute projection est donc fortement conditionnée par l'hypothèse retenue en ce domaine. Les perspectives d'évolution de la population active potentielle peuvent, quant à elles, être estimées avec une certaine précision.

Pour éviter que le nombre de chômeurs augmente, il faut donc que la croissance de l'emploi soit au moins équivalente au flux annuel des entrées sur le marché du travail. En revanche, le respect de l'équilibre financier du régime d'assurance ne devrait pas être incompatible avec une augmentation du chômage, si ce dernier mouvement s'accompagne d'un développement suffisant de l'emploi.

Dans ce contexte, la projection réalisée par la Direction de la Prévision et le Sénat retient une hypothèse basse. Elle table sur une stabilisation des effectifs salariés à partir de 1990 et sur une augmentation de 5 % par an des demandeurs d'emploi.

Le nombre de chômeurs indemnisés progresse alors lui aussi d'environ 5 % par an et le régime d'assurance verrait son déficit se creuser pour passer de 7,1 milliards de francs en 1990 à 22,4 milliards en 1993, soit l'équivalent de 1,4 point de cotisations.

*

* *

La projection réalisée par la Direction de la Prévision est la seule qui présente une vision globale de la situation financière de l'ensemble des régimes à horizon 1993 et à législation inchangée.

Dans le contexte économique retenu, le système de protection sociale de base présenterait, en fin de période, un déficit de l'ordre de 130 milliards de francs, et pour rétablir l'équilibre, il faudrait relever les prélèvements sociaux de 0,4 point du P.I.B. par an.

Une telle vision reste conventionnelle, et toute reprise de l'emploi viendrait la modifier dans un sens favorable. Néanmoins, deux enseignements se dégagent de manière très nette :

- il ne faut pas compter sur la seule reprise de l'emploi pour équilibrer spontanément notre système de protection sociale,

- l'immobilisme conduirait à une aggravation importante des prélèvements sociaux -et particulièrement de ceux destinés au financement des retraites- avec les conséquences qu'une telle perspective peut avoir en terme de cohésion de notre société.

II - LA REPONSE APPORTEE PAR LE PLAN

Le projet de plan rappelle en premier lieu que notre système de protection sociale est le garant essentiel de la cohésion de notre société.

Néanmoins, il constate l'impossibilité d'équilibrer les comptes sociaux par le seul développement de l'emploi. Dès lors, une action plus structurelle devient inévitable pour éviter l'éclatement et assurer la maîtrise financière d'un système dont le maintien est unanimement souhaité.

Mais, à l'évidence, les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre cet objectif doivent s'inscrire dans le cadre général défini par le Plan.

A - Le cadre général retenu par le Plan

1° - Une hypothèse centrale

Si l'existence d'un haut niveau de protection sociale apparaît comme l'une des valeurs communes de l'Europe, il n'en demeure pas moins que de fortes disparités subsistent entre les pays de la Communauté, tant en ce qui concerne le niveau de couverture qu'en terme de financement. Dès lors une question se posait : l'échéance européenne devait-elle nous conduire à retenir un "système moyen européen" ?

Le Plan apporte sur ce point une réponse très nette : "La France ne révisera pas en baisse son système de protection sociale vers un niveau moyen européen". Il indique en effet que cette perspective a été écartée par les Français eux-mêmes et que ce choix sera respecté mais qu'il a un coût.

Mais si le Plan définit ainsi une grande orientation, il est loin d'en tirer toutes les conséquences pour l'avenir.

2° - Les contraintes liées aux autres objectifs définis dans le Plan

Atteindre une croissance plus riche en emploi suppose, à l'évidence, que les coûts salariaux français restent globalement proches de ceux constatés dans les autres pays industriels. Pour respecter cet impératif économique, il convient d'éviter d'alourdir les cotisations sociales à la charge des entreprises. Le projet de Plan prend donc acte de cette nécessité.

La volonté de maîtriser les finances publiques conduit le Plan à poser une règle générale "Il faudra veiller à ce que l'ensemble des dépenses publiques (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales) augmentent moins vite que la production nationale". Compte tenu du poids respectif de ces différents secteurs, le souci ainsi exprimé doit nécessairement se traduire par un ralentissement dans le rythme de

croissance des dépenses de protection sociale, qui, jusqu'alors progressaient nettement plus rapidement que le produit intérieur brut.

Dès lors, le cadre se trouve fixé et le Plan dégage deux moyens pour corriger le déséquilibre de nos comptes sociaux : maîtriser les dépenses et faire appel à des financements complémentaires pesant sur les ménages. Toute la question est donc d'évaluer le poids respectif qui sera donné à ces deux composantes.

B - La maîtrise des dépenses : des options courageuses au contenu très imprécis

En ce domaine, le Plan prévoit tout à fait logiquement que l'effort d'adaptation devra être réalisé dans les deux branches qui présentent la situation la plus fragile, l'assurance vieillesse et l'assurance maladie, et les propositions qu'il développe s'inspirent largement du résultat des Etats généraux de la sécurité sociale, et du rapport du Comité des Sages, établi en 1987 sous le gouvernement de Jacques Chirac.

1° - La reprise officielle de propositions récentes

Dès la fin de 1986, le gouvernement de Jacques Chirac avait annoncé son intention de consulter les Français sur les mesures à prendre pour assurer la sauvegarde de notre système de protection sociale.

Dénommée "Etats généraux de la sécurité sociale", cette vaste consultation s'est déroulée durant l'été 1987 et a donné lieu à l'élaboration d'un rapport par un Comité des Sages, lui-même composé de six personnalités indépendantes.

Conformément aux souhaits exprimés par les partenaires sociaux, le résultat de ces travaux a été transmis au Conseil économique et social. Or, celui-ci n'a pu formuler un avis, et les délais prévus pour que le Parlement puisse débattre de ce problème n'ont donc pas pu être tenus.

Dès lors, et s'il faut se féliciter que le Plan reprenne ainsi officiellement l'essentiel des orientations définies dans deux

domaines à l'issue des Etats généraux de la sécurité sociale, on peut regretter que ce même Plan ne leur apporte pas le degré de précision qui, désormais, serait nécessaire pour une mise en oeuvre effective et rapide.

2°- Le dixième Plan affirme clairement l'impérieuse nécessité d'adapter les régimes de retraite

S'agissant de l'assurance vieillesse et tout en indiquant qu'un accroissement du prélèvement sur les actifs est inévitable, le Plan prend une position courageuse en indiquant sans ambiguïté qu'il "doit s'accompagner d'un effort simultané de maîtrise des charges".

a) Une adaptation qualifiée de nécessité absolue...

Dans cette optique, le Plan préconise une action progressive sur les grands paramètres qui conditionnent l'évolution des dépenses, et suggère trois mesures de principe ,

- une modification du mode de revalorisation des pensions, en envisageant une indexation sur les salaires nets de cotisations sociales afin d'associer les retraités tant aux fruits qu'aux rigueurs de la conjoncture économique ;

- un élargissement de la période de référence retenue pour le calcul des droits, afin d'introduire une plus grande proportionnalité entre l'effort contributif et la pension perçue ;

- un recul progressif de l'âge de la retraite par l'intermédiaire d'un relèvement de la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein. Une telle solution est, en effet, plus équitable qu'une modification de l'âge légal de la retraite car elle ne pénalise pas les personnes entrées tôt dans la vie active.

En outre, le Plan indique que tous les régimes de base sont concernés par cette adaptation, ce qui suppose notamment la recherche d'une certaine harmonisation des âges minima de départ en retraite.

b)...mais dont l'ampleur et les modalités restent à déterminer

Le recul de l'âge de la retraite est considéré comme inéluctable "à l'horizon 2005" tandis que l'élargissement de la période de référence retenue pour le calcul des droits doit être recherché "pour les futurs retraités". Tout au plus est-il fait référence à une programmation "qui prenne pour horizon les quinze prochaines années et dont la mise en oeuvre commence dès le début du Plan".

Le principe d'une telle programmation est certes nécessaire. Elle permet en effet d'étaler dans le temps l'impact de la réforme tout en définissant un cadre et un échéancier précis qui évitent toute improvisation. Néanmoins, et sans tomber dans une description détaillée, il eut été souhaitable que le Plan fixe les principales caractéristiques de cette programmation en précisant notamment dans quelle proportion et dans quel délai chaque paramètre sera sollicité.

Certes, cette réforme doit s'analyser dans le long terme, toute adaptation demandant un certain délai avant de faire sentir les effets sur le rythme de croissance des charges de retraite.

Mais cette donnée ne doit pas conduire à ignorer que la rapidité avec laquelle ces mesures seront mises en oeuvre va conditionner en partie l'ampleur de l'effort financier supplémentaire qui, sur la durée du plan, va être demandé à toute la collectivité.

En matière d'assurance vieillesse, le Plan se prononce donc sur le principe d'une réforme considérée depuis longtemps comme inévitable, mais ne permet pas de l'inscrire dans un cadre précis.

3°. La difficile recherche d'une meilleure régulation des dépenses de santé

Dans le domaine de l'assurance maladie, le Plan se fixe un double objectif : garantir l'accès de tous les Français à des soins de qualité tout en s'efforçant de stabiliser d'ici à 1992 les prélèvements collectifs qui y sont affectés. Alors que les dépenses ont, jusqu'à présent, augmenté à un rythme particulièrement rapide, et que rien dans l'avenir ne laisse prévoir un ralentissement spontané, une telle ambition exige "des efforts considérables d'amélioration de la gestion de notre système de santé".

a) des pistes nombreuses...

A cet effet, plusieurs axes d'intervention sont définis par le Plan.

- affirmer le rôle de la prévention, ainsi que la double nécessité de procéder à une évaluation des pratiques thérapeutiques et de développer des campagnes d'information sur le bon usage des soins. Sur ces deux derniers points, on notera toutefois que les tentatives conduites jusqu'à présent ont connu un succès limité ;

- adapter l'équipement sanitaire et social sous l'angle qualitatif et quantitatif. A cet effet, apparaît notamment la volonté de réduire les capacités hospitalières excédentaires, qui représentent 60.000 lits en discipline de court séjour (20 % des capacités autorisées) et de rénover la planification en vue de la centrer sur les activités et non sur les seuls équipements ;

- définir de nouveaux modes de régulation des dépenses de santé. Le plan énumère de nombreuses actions à conduire : une réforme de la nomenclature et de la tarification des actes, la poursuite du programme de médicalisation du système d'information, la définition d'outils permettant de mieux connaître les profils de consommation et de prescription, et, pour les médecins, un encadrement de l'accès au secteur des honoraires libres ;

- innover dans le domaine de la gestion de l'assurance maladie. En particulier, il est envisagé de mettre en oeuvre ponctuellement, à titre expérimental, un système inspiré de la pratique allemande et qui s'appuie sur la négociation d'une évolution chiffrée prévisionnelle des dépenses de santé.

b)...mais dont l'impact immédiat sur la croissance des dépenses reste soumis à de nombreux aléas

Les nombreuses pistes avancées dans le Plan peuvent de manière schématique être regroupées en deux grands blocs :

- les actions de moyen terme -telle la rénovation de la planification- qui sont nécessaires et souhaitables pour obtenir une meilleure maîtrise de l'offre de soins et une répartition plus harmonieuse des capacités sur le territoire national, mais qui n'auront sans doute pas un effet immédiat sur l'évolution des dépenses ;

- les adaptations de court terme, seules susceptibles de ralentir la croissance des dépenses de santé dans un proche avenir. Elles touchent, pour l'essentiel, aux relations entre les prescripteurs et les Caisses d'une part, les prescripteurs et leurs patients d'autre part et supposent généralement une phase préalable de négociation avec les partenaires concernés. La délicate négociation qui aujourd'hui a lieu pour le renouvellement de la convention médicale, témoigne qu'en ce domaine, les progrès sont difficiles à réaliser.

Là encore, la principale interrogation porte donc sur le délai dans lequel ces différentes réformes seront mises en oeuvre.

L'absence d'engagement très net sur les moyens juridiques ou institutionnels à mobiliser et sur les échéances à respecter laisse donc planer une incertitude majeure sur la possibilité de respecter l'un des objectifs initiaux : la stabilisation des prélèvements sociaux affectés à l'assurance maladie.

C - L'absence de politique familiale véritablement ambitieuse.

Les contraintes financières qui pèsent sur les deux secteurs précédents conduisent le Plan à afficher des ambitions modestes en ce qui concerne la politique familiale. S'il souligne la nécessité de poursuivre une politique active en ce domaine, il précise cependant qu'*"un accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles n'apparaît pas envisageable dans l'immédiat"*.

Tout au plus est-il prévu d'utiliser les marges de manoeuvre disponibles en matière de prestations familiales *"d'abord en faveur des familles aux ressources modestes qui pourraient être aidées dès le premier ou le second enfant, et au-delà de la fin de la scolarité obligatoire lorsque l'enfant est sans emploi ; ensuite au profit des familles nombreuses ; enfin pour améliorer les aides au logement"*.

Au strict plan de la politique familiale, on peut regretter la hiérarchie qui semble s'instaurer entre ces différentes priorités. En effet, la chute de notre natalité s'explique, pour l'essentiel, par la forte diminution des naissances de rang trois ou plus. Dans ces conditions et, compte tenu de la vocation naturelle des prestations familiales, il eut paru souhaitable de concentrer l'effort sur la venue du troisième enfant, tout en aidant les personnes modestes par le biais d'autres

dispositifs ne relevant pas obligatoirement de la caisse d'allocations familiales.

La politique familiale préconisée dans le Plan ne se fixe pas clairement comme objectif essentiel de favoriser la venue des enfants de rang trois alors que ceux-ci constituent l'élément décisif d'une reprise de la natalité dans notre pays.

D - Le financement complémentaire : une proposition essentielle et contestable du Plan

Pour le Plan, "si la résorption des déséquilibres financiers des régimes sociaux impose en premier lieu une meilleure maîtrise des dépenses, le poids des facteurs structurels rend également inéluctables des financements complémentaires".

Sur la base de ce constat, le projet définit donc la voie dans laquelle il lui paraît souhaitable de s'engager.

1°- Le prélèvement sur tous les revenus des ménages....

Le moyen retenu pour assurer l'équilibre de nos comptes sociaux est clairement défini : il s'agit d'un prélèvement assis sur tous les revenus des ménages.

Une telle formule avait d'ailleurs été envisagée par le Comité des Sages dès octobre 1986. Elle présente l'avantage de mieux tenir compte des capacités contributives de chacun en portant sur les revenus autres que professionnels, tels les revenus du capital ou les revenus de remplacement.

Toutefois, pour votre Commission des finances, le recours à un tel prélèvement doit être considéré comme l'ultime mesure si la maîtrise des dépenses, une fois engagée, ne peut être assurée.

2°- ... dont le taux reste "en blanc"

Si le plan précise qu'un point de contribution aurait un rendement de 28 milliards de francs, il n'avance, en revanche, aucune indication sur l'ampleur de ce prélèvement à échéance 1992. En fait, celle-ci sera fonction de trois éléments :

- l'évolution de l'emploi qui influe naturellement sur le produit des cotisations et donc sur le besoin de financement des comptes sociaux ;

- l'ampleur des efforts réalisés pour contenir la croissance globale des dépenses d'assurance vieillesse et d'assurance maladie. Or, on l'a vu, les moyens avancés par le Plan en ce domaine comportent de nombreux aléas ;

- la nature des dépenses qui, à terme, seront financées par le prélèvement. En effet, le Plan prévoit que *"la protection sociale devra être financée selon des modalités qui distinguent ce qui relève de l'assurance collective et de la solidarité nationale. Les dépenses qui relèvent de la solidarité pourraient être financées par un prélèvement assis sur tous les revenus"*. Le concept, déjà avancé à plusieurs occasions, est certes séduisant, mais encore faut-il déterminer avec une certaine précision ce qui relève de l'assurance et ce qui dépend de la solidarité.

Or, sur tous ces éléments, qui, à terme, vont conditionner la charge supplémentaire qui sera demandée aux ménages, le Plan laisser planer une incertitude majeure.

Dans ce contexte plus qu'imprécis, un seul élément paraît probable à brève échéance : la création du prélèvement lui-même. En effet, alors que les perspectives financières du Régime général pour la fin de 1989, a fortiori pour 1990, restent très difficiles, les travaux de la "Mission Dupeyroux" laissent penser que ce mode de financement sera rapidement utilisé.

Votre Commission des finances refuse cette logique qui consiste à faire systématiquement appel aux ressources permanentes avant de définir les moyens concrets de traiter le vrai problème : celui de la dérive des dépenses.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 mai 1989 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Jacques Oudin**, rapporteur, à l'examen pour avis du projet de loi n° 279 (1988-1989) approuvant le Xè Plan.

Après avoir présenté les caractéristiques générales et les grands objectifs du projet de plan, **M. Jacques Oudin**, rapporteur pour avis, a détaillé les dispositions du plan relatives aux finances publiques : budget, fiscalité, collectivités locales et dépenses sociales.

Il a conclu en formulant trois critiques majeures. Le Xè plan retient, en effet :

- une démarche incertaine, axée sur une stratégie sans repère,
- des priorités contestables (économie mixte) ou oubliées, telles que l'entreprise, les infrastructures, la famille...
- des bouclages impossibles, tels que le déficit inéluctable face à l'harmonisation fiscale, les besoins financiers du secteur public dans une concurrence internationale renforcée et enfin les dépenses sociales.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a en conclusion proposé à la commission de rejeter le projet de plan.

A la suite de cette intervention, **M. André-Georges Voisin** s'est interrogé sur l'utilité de la référence à la société d'économie mixte, et a estimé qu'il fallait éviter de cautionner l'idée d'un recul relatif de l'aide publique au développement (en proportion du PIB) même si en valeur absolue, le volume continuait d'augmenter.

M. Emmanuel Hamel a regretté l'absence de prise en compte des enjeux militaires et des questions de défense.

M. Maurice Couve de Murville a émis de nombreuses réserves sur l'opportunité d'un plan en estimant que la consultation du Conseil économique et social est un peu vaine, que "l'échéance 1992" est exagérément mise en relief, alors même que les échanges commerciaux sont d'ores et déjà totalement libres, et que

l'immersion des collectivités locales dans l'Europe est une duperie, dans la mesure où elles en font en réalité partie depuis le traité de Rome ; il a enfin douté que le Gouvernement -comme le Parlement- porte le moindre regard sur le plan lors de la préparation du prochain budget.

M. René Régnault a manifesté sa préférence pour des orientations stratégiques claires plutôt qu'à des objectifs chiffrés jamais atteints. Il a estimé que la présentation du rapporteur était biaisée en raison d'erreurs (en faisant dire aux mots ce qu'ils ne disent pas, telle l'idée d'un "impôt local sur le revenu" qui ne figure pas expressément dans le plan) ou d'omissions. Il a souligné son adhésion à de nombreux objectifs du plan, tels que le partage de la croissance, la référence à l'économie mixte, le soutien à la recherche-développement ; il a également regretté que la commission, dans une démarche peu constructive, ne cherche pas à apporter des améliorations à la rédaction du plan.

M. Stéphane Bonduel a souligné l'intérêt d'un plan défini comme une stratégie, sans balisage financier précis, les lois de finances de l'année étant là pour apporter les moyens budgétaires adaptés aux objectifs. Il a observé que le programme de développement autoroutier était aujourd'hui important ; il a regretté certains points d'ombre du plan, notamment en ce qui concerne les zones rurales fragiles non honorées dans le cadre des contrats de plan et non éligibles à la réglementation communautaire.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est étonné des omissions du plan, en estimant que le plan ne doit pas être seulement un cadrage d'objectifs, mais doit se fixer les moyens d'y parvenir, que la fiscalité française est en contrepied total avec la moyenne de la fiscalité européenne, que la référence à l'entreprise était inexistante, qu'il manquait une réflexion véritable sur l'avenir de l'éducation nationale "monstre anachronique voué à l'extinction si des mesures radicales de déconcentration ne sont pas prises", et enfin, que la référence mythique à l'économie mixte et figée ne résisterait pas aux réalités économiques qui imposeraient de conforter le capital des sociétés françaises.

M. Jacques Descours Desacres a estimé que le plan était démobilisateur, notamment vis-à-vis des énergies locales individuelles.

M. René Ballayer a rappelé que la taxation sur l'épargne était une surtaxation dans la mesure où l'épargne avait été au préalable imposée comme revenu.

M. Christian Poncelet, président, a interrogé M. Jacques Oudin sur le respect de la procédure prévue par la loi de 1982. Il a estimé que le plan n'osait pas avouer clairement les difficultés à venir et les changements qui attendent les français qu'il s'agisse du tassement des retraites, en raison d'une révision des années de référence et du mode d'indexation, ou du prélèvement sur les revenus.

Il a considéré que le président de la République, en indiquant que "l'Europe sera sociale ou ne sera pas", connaissait le véritable coût et les difficultés auxquels la France aura à faire face dans le domaine social ; il a indiqué qu'il ne serait pas surpris que dans ces conditions, le président de la République arrête lui-même la construction européenne, en dépit des discours et engagements répétés.

En réponse aux différents intervenants, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué :

- à M. André-Georges Voisin, qu'il partageait ses critiques sur l'économie mixte, et que, concernant l'aide publique de développement, il ne faisait que reprendre l'analyse que M. Voisin avait formulée lors de son dernier rapport budgétaire, en indiquant que par simple effet arithmétique dû à la croissance, l'objectif de 0,7 % du PIB serait difficile à tenir ;

- à M. Emmanuel Hamel, que M. Lionel Stoléru avait indiqué que les questions de défense étaient traditionnellement absentes des plans, mais que le sort de la loi de programmation militaire faisait partie des non dits, qui entretenaient une illusion ;

- à M. Maurice Couve de Murville, qu'il ne lui semblait pas inintéressant de disposer d'une réflexion à moyen terme, que le passage devant le Conseil économique et social avait entraîné la suppression de toute référence à la baisse de l'impôt sur les sociétés et que la prise en compte du plan dans la présentation du prochain budget sera "l'heure de vérité" qui donnera -ou supprimera- une crédibilité à l'exercice de planification ;

- à M. René Régnauld, que les orientations stratégiques sont toujours meilleures lorsqu'on définit et chiffre les moyens pour y parvenir, que la notion de partage de la croissance en "trois tiers" ne figure pas expressément dans le plan, et qu'à cet égard, le plan se contente trop souvent d'observations générales ;

- à M. Stéphane Bonduel, que si un chiffrage exhaustif ne paraît pas souhaitable, en revanche, il paraît utile que les grands bouclages des finances publiques soient précisés et que des

références utiles à l'aménagement des zones rurales fragiles ont été adjointes par amendements à l'Assemblée nationale ;

- à M. Maurice Blin, rapporteur général, qu'il partageait entièrement ses observations sur le caractère laconique du plan et sur le constat de carence qui en résulte ;

- à M. Jacques Descours Desacres et M. René Ballayer, qu'il confirmait le caractère démobilisateur et décourageant du Xè plan ;

- à M. Christian Poncelet, président, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que la procédure prévue par la loi de 1982 n'avait pas été suivie et que de nombreuses difficultés étaient en effet occultées.

A la suite de ce large débat, la commission a décidé à la majorité de donner un avis défavorable à l'adoption du projet de loi approuvant le Xè plan (1989-1992).