

N° 327

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 1992

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1)
sur le bilan d'exécution du Xe Plan,

Par M. Roland GRIMALDI,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Jacques Braconnier, Marcel Lesbros, Roland Grimaldi, Georges Mouly, vice-présidents ; Louis Minetti, secrétaire ; Jacques Bellanger, Gérard Delfau, Bernard Hugo, Roger Husson, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Bernard Pellarion, Henri Revol, Jean-Jacques Robert.

Plan - Chômage - Communauté européenne - Compétitivité - Croissance - Déficit budgétaire - Dette publique - Emploi - Finances publiques - Fiscalité - Inflation - Investissement - Politique économique - Prélèvements obligatoires - Productivité - Taux d'intérêt - Rapports d'information

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE I - LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET L'OBJECTIF DE CROISSANCE COMPETITIVE	7
I. RETOUR SUR LA STRATEGIE MACROECONOMIQUE DU Xe PLAN	7
A.- La logique macroeconomique du Xe Plan	7
B.- Les critiques	10
II.- L'ECART D'INFLATION ENTRE LA FRANCE ET SES PRINCIPAUX PARTENAIRES	12
III.- LA COMPETITIVITE	14
A.- L'évolution des échanges extérieurs	15
B.- L'évolution des parts de marché	17
1.- <i>Parts de marche au niveau mondial</i>	17
2.- <i>Parts de marche en Europe</i>	18
3.- <i>L'évolution de la competitivite-prix</i>	20
C.- La contribution des échanges extérieurs à la croissance	21
IV.- L'INVESTISSEMENT	22
A.- L'évolution de l'investissement	22
B.- Contribution de l'investissement à la croissance	23
V.- LA CROISSANCE ECONOMIQUE	24
VI.- L'EVOLUTION DES TAUX D'INTERET	29

CHAPITRE II - L'EMPLOI	33
I.- LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE ET LE PARTAGE SOCIAL	33
A.- Le contenu en emplois de la croissance	34
B.- Le partage de la valeur ajoutée	37
<i>1.- La situation financière des entreprises</i>	<i>37</i>
<i>2.- Le partage des fruits de la croissance</i>	<i>39</i>
II.- L'EVOLUTION DU CHOMAGE	42
CHAPITRE III - LES FINANCES PUBLIQUES	47
I.- L'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	47
A.- Le poids des dépenses publiques	47
B.- Le financement des "grands chantiers"	49
II.- LA MISE EN OEUVRE DES PRIORITES FISCALES DU Xe PLAN	52
A.- L'harmonisation fiscale européenne	52
B.- Une fiscalité favorable à l'emploi	53
C.- L'adaptation du système des prélèvements obligatoires	54
<i>1.- Le niveau des prélèvements obligatoires</i>	<i>54</i>
<i>2.- La modernisation du système des prélèvements obligatoires</i>	<i>55</i>
III.- LE DEFICIT BUDGETAIRE ET LA DETTE DE L'ETAT	57
A.- L'évolution du déficit budgétaire	57
B.- L'évolution de la dette publique	59
EXAMEN EN DELEGATION	63

Mesdames,
Messieurs,

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification charge les délégations parlementaires pour la planification *"d'informer l'Assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des Plans"*.

Votre Délégation s'est acquittée une première fois de cette mission en demandant à notre collègue **Georges MOULY** de présenter un rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions(1).

Le présent rapport constitue sa seconde contribution au suivi de l'exécution du Xe Plan. Il tient compte de sa nature particulière : le Xe Plan se définit non plus comme un plan indicatif ou incitatif mais comme un plan stratégique. Par opposition à ses prédécesseurs, il ne contient donc ni engagements financiers ni objectifs chiffrés. Il se prête donc mal à un bilan définitif.

Afin de rendre compte de son exécution et d'éviter, autant que possible, les risques d'une analyse subjective, votre rapporteur obéira à une double logique : rappeler, d'une part, les critiques suscitées par le Xe Plan à l'occasion des débats qui ont accompagné sa préparation pour en évaluer a posteriori la portée, vérifier, d'autre part, dans quelle mesure la stratégie économique et sociale mise en oeuvre a respecté celle définie par le Plan.

Une telle réflexion est d'autant plus opportune que le Gouvernement a annoncé la mise en chantier d'un XIème Plan. A ce propos, votre Délégation a procédé, le 8 avril dernier, à l'audition de M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, Commissaire au Plan. Elle a, par ailleurs, chargé notre collègue **Henri REVOL** d'élaborer un rapport d'information sur la préparation du XIème Plan. Ce rapport sera mis à votre disposition avant le printemps de l'année prochaine, au moment où, suivant le calendrier envisagé, le Gouvernement devrait présenter son projet au Parlement.

1. Rapport d'information Sénat n° 288 (1991-1992).

Enfin, conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors du débat sur le Xe Plan, un rapport d'exécution à mi-parcours, suivi de l'avis du Conseil économique et social, a été adressé au Parlement. En raison de l'existence de ces documents, et aussi du caractère de *"déclaration de politique générale à moyen terme"* du Xe Plan, ainsi que le définissait M. Lionel STOLERU, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé du Plan, votre rapporteur ne prétendra pas en dresser un bilan exhaustif. Par exemple, tout en constatant que l'engagement européen qui inspire l'ensemble de la stratégie du Xe Plan a été couronné par la signature du **Traité de Maastricht**, il n'entre pas dans le rôle de votre Delegation de s'immiscer dans le débat préparatoire à sa ratification. De même, le suivi des *"grands chantiers"* ouverts par le Xe Plan incombe plus particulièrement aux rapporteurs des Commissions permanentes.

Votre rapporteur limitera donc son analyse aux trois questions suivantes :

- la mise en oeuvre de la **stratégie macroéconomique** du Xe Plan ;
- le bilan en matière d'emploi, *"objectif central"* du Xe Plan ;
- enfin, un retour sur les *"responsabilités de l'Etat"* au travers de la gestion des **finances publiques**.

CHAPITRE I

LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET L'OBJECTIF DE CROISSANCE COMPÉTITIVE

I.- RETOUR SUR LA STRATÉGIE MACRO- ÉCONOMIQUE DU Xe PLAN

Il paraît indispensable de rappeler à la fois les fondements de la stratégie macroéconomique définie par le Xe Plan et les critiques qu'elle a suscitées au moment de son élaboration. C'est en effet au regard de ces rappels que les résultats macroéconomiques enregistrés au cours de la période d'exécution (taux de croissance, taux d'inflation, commerce extérieur, taux d'intérêt, etc...) pourront être objectivement évalués.

A.- La logique macroéconomique du Xe Plan

Depuis 1983 la politique économique française se caractérise par sa clarté et sa continuité.

Celle-ci repose sur un postulat de base : le maintien de la parité nominale du franc par rapport à la monnaie la plus forte du système monétaire européen, c'est-à-dire le mark. Ce choix est dicté par trois raisons principales :

● La volonté de stopper la "spirale dévaluation-inflation" qui a caractérisé l'économie française au cours des deux dernières décennies.

La dévaluation de la monnaie permet de diminuer les prix à l'exportation et de renchérir les prix à l'importation, donc de restaurer la compétitivité. Toutefois, l'augmentation des prix des produits importés se traduit très rapidement, sauf blocage des salaires, par une accélération de l'inflation qui annihile l'avantage initial - en termes de prix - de la dévaluation.

La politique de *"maintien du pouvoir d'achat de la monnaie"* résulte donc en premier lieu du désir de limiter l'inflation importée.

● La volonté de réduire le différentiel de taux d'intérêt entre la France et les pays à monnaie forte, les marchés exigeant en effet une prime pour l'achat de titres émis dans une monnaie connue et réputée pour se dévaluer périodiquement. C'est ainsi que les taux d'intérêt français ont été au cours des années 80 très supérieurs aux taux allemands - de l'ordre de 6 points pour les taux longs en 1984 -, offrant par là-même un avantage comparatif à l'Allemagne - le coût du capital y étant moins élevé -.

● La volonté enfin de préparer la France à l'Union économique et monétaire qui, en instaurant une monnaie unique, la priverait de l'arme de la dévaluation. Autant donc contraindre le plus tôt possible les agents économiques à faire face à cette échéance et aux ajustements conjoncturels ou structurels qu'exige ce "choc".

A partir du moment où le principe du maintien de la parité nominale du franc par rapport au mark est définitivement admis, le seul moyen pour sauvegarder ou restaurer la compétitivité passe par une inflation égale ou inférieure à celle de nos concurrents. Cette stratégie repose donc sur la modération salariale, afin que coûts salariaux et coûts de production progressent moins vite dans notre pays que chez nos concurrents⁽¹⁾.

Lorsque ce résultat est obtenu, deux enchaînements sont possibles :

- un enchaînement rapide dans lequel les entreprises répercutent immédiatement la baisse du rythme d'évolution des coûts salariaux sur leurs prix, ce qui permet de rétablir la compétitivité et l'emploi ;

- un enchaînement plus progressif dans lequel les entreprises profitent de la modération salariale pour restaurer leurs marges, ce qui augmente leur profitabilité, leurs investissements et leur productivité, et donc *in fine* leur compétitivité.

Enfin, une politique économique de ce type permet une diminution des taux d'intérêt pour autant que les marchés soient persuadés de la crédibilité de l'engagement de ne plus dévaluer la monnaie.

Cette stratégie, désormais communément résumée par l'expression de "*désinflation compétitive*", permet de limiter la hausse des prix intérieurs par rapport à celle des prix étrangers et donc de diminuer la parité réelle de la monnaie (égale à la parité nominale plus le taux d'inflation). Il s'agit donc d'un substitut "vertueux", à la dévaluation dans la mesure où il n'entraîne pas, à court terme, une augmentation des prix des produits importés (en particulier des prix de l'énergie) et donc un surcroît d'inflation.

Le Xe Plan invitait ainsi implicitement à prendre l'Allemagne pour modèle de croissance.

1. Dans la théorie économique, lorsqu'il n'est pas possible de dévaluer, le chômage résultant de la dégradation de la compétitivité a un effet incitatif puissant à la modération salariale, ce qui permet dans un second temps de restaurer la compétitivité et de résorber le chômage. Cf. le rapport du Groupe international de politique économique de l'Observatoire français des conjonctures économiques "*La désinflation compétitive, le Mark et les politiques budgétaires en Europe*".

B.- Les critiques

Sans prétendre à l'exhaustivité, quatre critiques essentielles étaient formulées au moment de la préparation et du vote du Xe Plan (1).

● La première portait sur le caractère irréaliste de la politique de désinflation décrite dans le Xe Plan qui consistait à *"aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne"*.

Dans un pays caractérisé par la force des anticipations inflationnistes, c'est la crédibilité d'une modération salariale et d'une désinflation durables qui était ainsi contestée.

Au-delà, cette critique mettait l'accent sur le caractère non coopératif - par rapport à l'objectif d'intégration économique européenne - d'une politique prolongée de désinflation. Nos partenaires européens ne peuvent accepter en effet de perdre durablement des parts de marché, ce qui les conduit à s'engager à leur tour dans des politiques de désinflation pour restaurer leur compétitivité. On perçoit ainsi le biais récessionniste d'une diffusion à moyen terme des stratégies de désinflation et le risque d'un gonflement du chômage à l'échelle européenne.

● La deuxième critique reposait sur l'idée que "faire de la compétitivité ne fait pas de miracles".

D'une part, à côté de la compétitivité au sens étroit (ou compétitivité-prix), il y a la compétitivité au sens large qui traduit l'aptitude de l'économie à répondre à la demande nationale ou étrangère, tant en quantité qu'en qualité : c'est ce que les experts appellent la compétitivité structurelle (ou compétitivité hors prix). Ainsi, pour gagner des parts de marché à l'exportation, il ne sert à rien d'abaisser les prix si on n'accroît pas en même temps les capacités de production et la compétitivité structurelle.

1. Voir notamment le rapport d'information Sénat n° 243 (1988-1989) de M. Philippe FRANÇOIS au nom de la Délégation pour la Planification et le rapport n° 294 (1988-1989) de M. Bernard BARBIER au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

D'autre part, vendre plus de marchandises mais à moindre prix, ce n'est pas forcément accroître son chiffre d'affaires ; ce qui au niveau d'un pays signifie qu'exporter plus en volume ne se traduit pas par une résorption du déficit extérieur si la valeur des exportations (leur volume multiplié par leur prix) augmente moins vite que la valeur des importations.

● La troisième résulte en partie de ce qui précède et porte sur le modèle prôné par le Xe Plan de croissance "*tirée par l'exportation et l'investissement*".

D'une part, la contribution des échanges extérieurs à la croissance ne se mesure pas uniquement par l'évolution des exportations ; il faut en quelque sorte "soustraire" la progression des importations, de telle sorte que si les exportations et les importations évoluent au même rythme, la contribution des échanges extérieurs à la croissance est nulle.

D'autre part, l'objectif selon lequel l'investissement "tirerait" la croissance trouve peu de justification dans l'analyse économique dans la mesure où l'investissement est plus influencé par la variation du rythme de croissance (on parle à cet égard d'un "effet-accelérateur") qu'il ne l'influencerait lui-même.

● La quatrième critique enfin soulignait la contradiction entre la contrainte visant à "*aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne*", et "*l'objectif central*" du Xe Plan qui est "*la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi*". En effet, la contrainte d'inflation minimale aboutirait probablement pour l'économie française, à une croissance insuffisante et une aggravation continue du chômage. Etait ainsi contesté le choix consistant à aligner implicitement notre taux de croissance sur le taux de croissance allemand, alors que notre pays, au contraire de l'Allemagne, souffrait déjà, en 1988, d'un chômage élevé et connaissait une progression sensible de la population active.

Chacun sait que la réunification de l'Allemagne a brutalement accéléré dans ce pays l'évolution de la population active, de la croissance, de l'inflation et des dépenses publiques, de telle sorte que la critique formulée en 1989 et décrite ci-dessus

perdait, sinon de son fondement théorique, en tout cas de sa portée réelle.

*
* *

Les résultats macroéconomiques constatés sur la période d'exécution du Xe Plan (1989-1992) peuvent être appréciés au regard des arguments et des critiques résumés ci-dessus.

Seront successivement examinés, l'inflation, la compétitivité, l'investissement, la croissance et les taux d'intérêt. L'évolution de l'emploi fera l'objet d'un chapitre séparé afin de respecter l'intention du planificateur qui était d'en faire un objectif central et non un objectif subordonné à la stratégie macroéconomique.

*
* *

II.- L'ECART D'INFLATION ENTRE LA FRANCE ET SES PRINCIPAUX PARTENAIRES

D'après le Xe Plan *"aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne constitue une condition impérative pour une croissance saine de notre pays"*.

Cette formulation appelle deux commentaires :

- *"la meilleure performance européenne"* vise implicitement la performance allemande. Toutefois, la réunification de l'Allemagne, intervenue postérieurement à la rédaction du Xe Plan, s'est traduite dans ce pays par une forte poussée inflationniste. L'objectif du Plan s'est ainsi substantiellement modifié : la performance française peut être comparée à la performance allemande, mais aussi, compte tenu des circonstances propres à ce pays, à la moyenne de la Communauté européenne et accessoirement, des partenaires de l'O.C.D.E.

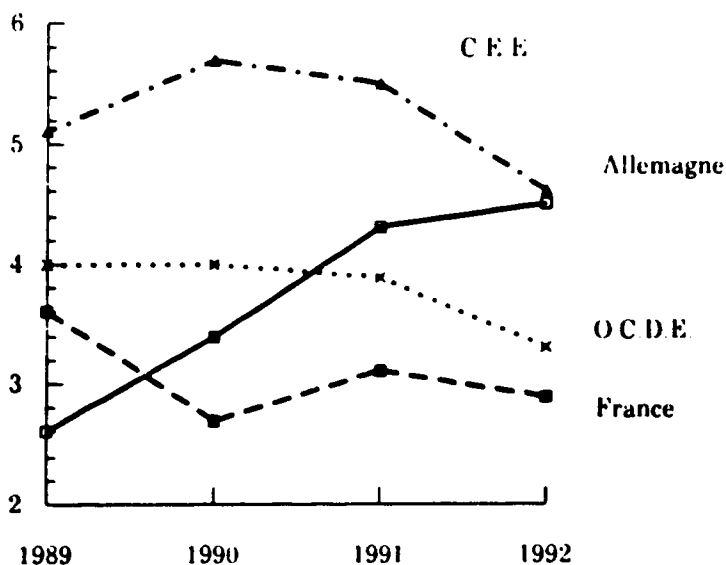
Enfin, dans un souci d'interprétation littérale des termes du Xe Plan, on pourra comparer la performance française à la

performance des Pays-Bas, pays qui a obtenu le meilleur résultat dans ce domaine.

- la référence au "rythme de hausse des prix" doit être replacée dans la logique de désinflation compétitive : il convient donc de se référer à l'évolution des prix du P.I.B. - qui déterminent les prix à l'exportation - plutôt qu'aux prix de la consommation privée qui intègrent les prix des produits importés et en particulier de l'énergie.

Le graphique n° 1 montre que l'objectif défini par le Xe Plan a été globalement atteint. On constate en particulier que le différentiel d'inflation entre la France et l'Allemagne est, depuis 1990, favorable à la France. Ce différentiel est encore plus favorable à la France comparée à l'ensemble de la Communauté européenne ou de l'O.C.D.E.

Graphique n° 1
EVOLUTION DES PRIX DU P.I.B.



Le tableau ci-dessous montre en outre que le différentiel d'inflation entre la France et les Pays-Bas, qui obtiennent la meilleure performance européenne sur les années 1989-1992, s'est inversé en faveur de la France en 1991.

En moyenne annuelle, sur la période du Xe Plan, - qui permet d'apprécier si l'objectif de désinflation a été atteint "durablement"-, l'inflation française est légèrement supérieure à celle des Pays-Bas - 3,1 % contre 2,6 % - mais inférieure à celle de l'Allemagne - 3,7 % -, de l'ensemble de la C.E.E. - 5,2 % - ou de l'O.C.D.E. - 3,8 % -.

EVOLUTION DES PRIX DU P.I.B.

	1989	1990	1991	1992 (estimation)	Moyenne annuelle
FRANCE	3,6	2,7	3,1	2,9	3,1
ALLEMAGNE	2,6	3,4	4,3	4,5	3,7
PAYS-BAS	1,5	2,8	3,6	2,7	2,6
C.E.E.	5,1	5,7	5,5	4,6	5,2
O.C.D.E.	4	4	3,9	3,3	3,8

Source : Rapport économique annuel 1991-1992 de la Commission des Communautés européennes et note de conjoncture internationale de la Direction de la Prévision.

III.- LA COMPÉTITIVITÉ

L'amélioration de la compétitivité était au coeur de la stratégie macroéconomique du Xe Plan - elle constituait en outre l'un des cinq "grands chantiers" ouverts par le Xe Plan -.

Celle-ci peut être appréciée en fonction des trois objectifs définis par le Xe Plan :

- "...rétablir l'équilibre de nos échanges extérieurs...";
- "...une reconquête des parts de marché à l'exportation.";
- "Une croissance tirée... par l'exportation".

A.- L'évolution des échanges extérieurs :

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du solde des échanges commerciaux entre 1988 et 1992 :

SOLDE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX (chiffres douaniers)

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992 (estimation)
Total CAF- Fab	- 65,5	- 86,2	- 96,4	- 82,0	- 71
<i>dont :</i>					
Produits agro-alimentaires	39,3	48,3	51,1	44,4	45
Energie	- 66,6	- 83,1	- 93,0	- 94,8	- 85
Produits manufacturés	- 42,0	- 56,3	- 57,6	- 34,4	- 33
Total FAB-FAB	- 32,8	- 43,2	- 49,3	- 30,2	- 16
(en % du PIB)	(- 0,6)	(- 0,7)	(- 0,8)	(- 0,4)	(- 0,2)

Source : Direction de la Prévision.

● Ce tableau fait apparaître la stabilité du solde des échanges de produits agro-alimentaires et énergétiques mais surtout le redressement des échanges de produits manufacturés dont le déficit s'est réduit de plus de 20 milliards depuis 1990.

Cette évolution peut être expliquée par deux phénomènes cumulatifs :

- la progression de la demande adressée à la France en raison du développement des importations allemandes ;

- l'amélioration de la compétitivité-prix grâce à une croissance des coûts salariaux unitaires en France inférieure à celle de nos concurrents (cf. infra page 21).

Une simulation à partir des modèles économiques, présentée dans le tableau ci-dessous, permet à l'I.N.S.E.E. d'évaluer la contribution respective de ces déterminants de l'évolution de nos volumes d'échanges.

**CROISSANCE DE NOS VOLUMES D'ÉCHANGES
EN PRODUITS MANUFACTURÉS EN 1991**
Simulations - réalisations

(Évolution en %)

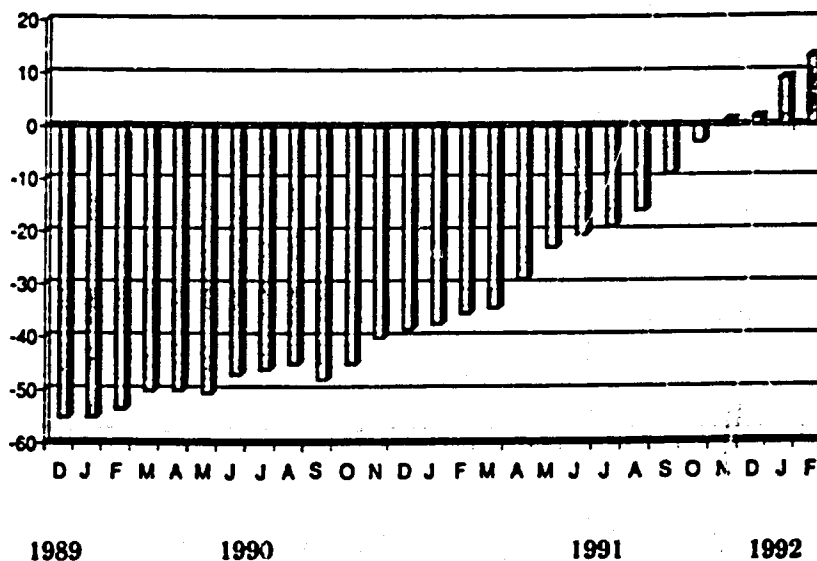
	Exportations	Importations
Réalisée (1)	4,8	2,2
Simulée (1)	5,6	2,3
dont :		
- contribution de la demande	5,6	-2,3
- contribution de la compétitivité-prix	1,4	2,3
- tendance (2)	-1,4	2,3

- (1) L'évolution "simulée" par le modèle peut être, pour une année donnée, différente de l'évolution effectivement "réalisée". Sur longue période cette différence, ou résidu, s'annule, ce qui permet par ailleurs de vérifier la validité du modèle.
- (2) La "tendance" correspond à l'évolution inexpliquée des parts de marché. Elle est à rapprocher de la notion de compétitivité "hors-prix" (qualité et différenciation des produits, capacité de réponse à la demande étrangère, etc...)

Source : Note de Conjoncture de l'I.N.S.E.E. - Mars 1992.

• Une analyse géographique de nos échanges montre par ailleurs que le redressement de nos échanges extérieurs s'est produit grâce à la résorption du déficit des échanges avec nos partenaires de la C.E.E. (cf. graphique n° 2).

Graphique n° 2
SOLDE FRANCE-C.E.E. CUMULÉ SUR 12 MOIS



Source : Direction de la Prévision.

Ainsi l'objectif visant à rétablir en 1992 "l'équilibre de nos échanges" est-il quasiment atteint : certes, l'exercice 1992 enregistrera-t-il un déficit prévisible de l'ordre de 16 milliards de francs ; rapporté au P.I.B. de la France, il s'agit cependant d'un chiffre quasiment négligeable (0,2 %).

B.- L'évolution des parts de marché

1.- Parts de marché au niveau mondial :

L'évolution des parts de marché d'un pays peut être mesurée par l'évolution en volume des exportations de produits manufacturés rapportée à celle de la demande mondiale qui lui est adressée. Si les exportations progressent plus vite que la demande mondiale, cela signifie que ce pays aura gagné des parts de marché ; si les exportations progressent moins vite que la demande mondiale, il en aura perdu. Le tableau ci-dessous⁽¹⁾ retrace l'évolution des parts de marché de la France entre 1989 et 1991 :

EXPORTATIONS ET DEMANDE MONDIALE DE PRODUITS MANUFACTURÉS

(en % et en moyenne annuelle)

	1989	1990	1991
Exportations (a)	9,7	5,6	4,8
Demande mondiale (b)	9,5	6,8	6
Parts de marché (a)-(b)	+ 0,2	- 1,2	- 1,2

Source : I.N.S.E.E. et Direction de la Prévision.

Après un gain en 1989, la France a perdu des parts de marché en 1990 et 1991. Toutefois, les évolutions présentées ci-dessus en moyennes annuelles - moyenne des exportations d'une année rapportée à la moyenne de l'année précédente - masquent des évolutions infra-annuelles très contrastées. Alors qu'au début de 1990 les exportations ont nettement décroché par rapport à la demande mondiale, traduisant des pertes de parts de marché, les exportations progressaient comme la demande mondiale au début de 1991 et beaucoup plus rapidement à la fin de 1991, traduisant des gains de parts de marché.

Par opposition à une présentation en moyenne annuelle, une présentation en glissement - évolution entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année - montrerait des pertes de parts de marché plus accusées en 1990 (de l'ordre de 3,7 points) et des gains de parts de marché en 1991 (de l'ordre de 1,8 point).

L'objectif de "*reconquête des parts de marché*" ne semble donc pas globalement atteint sur la période 1989-1991. Toutefois, les gains enregistrés en 1991 permettent de constater que la tendance de fin de période répond à l'objectif fixé par le Xe Plan.

2.- Parts de marché en Europe

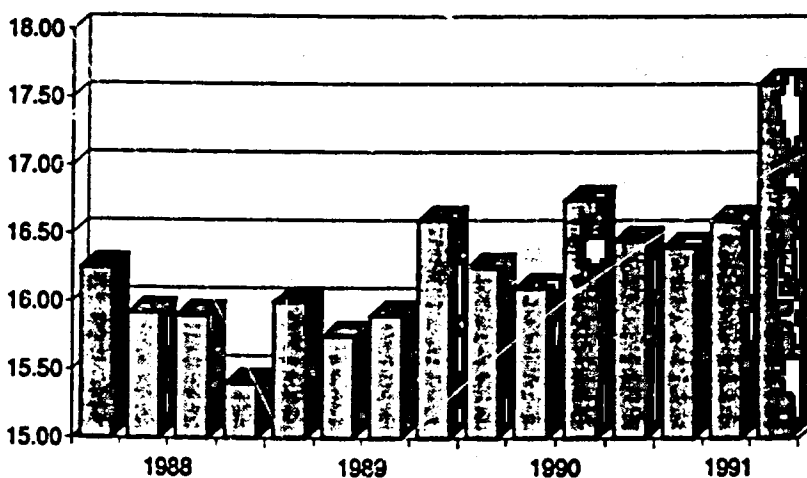
Le gonflement des importations allemandes consécutif à la réunification s'est directement traduit par une augmentation des exportations françaises vers l'Allemagne. La France est le pays dont les parts de marché en Allemagne ont le plus progressé (de 11,9 % en 1989 à 12,5 % en 1991).

Indirectement, les autres marchés "délaissés" par les exportateurs allemands mobilisés par la demande interne, ont permis une augmentation de la part de la France.

Ce double phénomène apparaît clairement dans le graphique n°3.

**PARTS DE MARCHÉ EN VOLUME DE LA FRANCE
PAR RAPPORT À SES PARTENAIRES EUROPÉENS**

Graphique n°3



Parts de marché : exportations françaises de produits industriels/exportations de produits industriels des cinq partenaires (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, UEBl, Pays-Bas)

Source : Direction de la Prévision

Ainsi peut-on conclure qu'entre 1989 et 1991, la France a non seulement regagné des parts de marché en Europe mais qu'elle a commencé à en regagner au niveau mondial à partir du second semestre 1991.

3.- L'évolution de la compétitivité-prix

L'augmentation plus rapide de la demande intérieure des pays étrangers que celle de la demande intérieure de la France a contribué au rééquilibrage de nos échanges extérieurs entre 1989 et 1991.

Toutefois les gains de compétitivité-prix décrits dans le tableau ci-dessous ont renforcé cette évolution favorable de la demande.

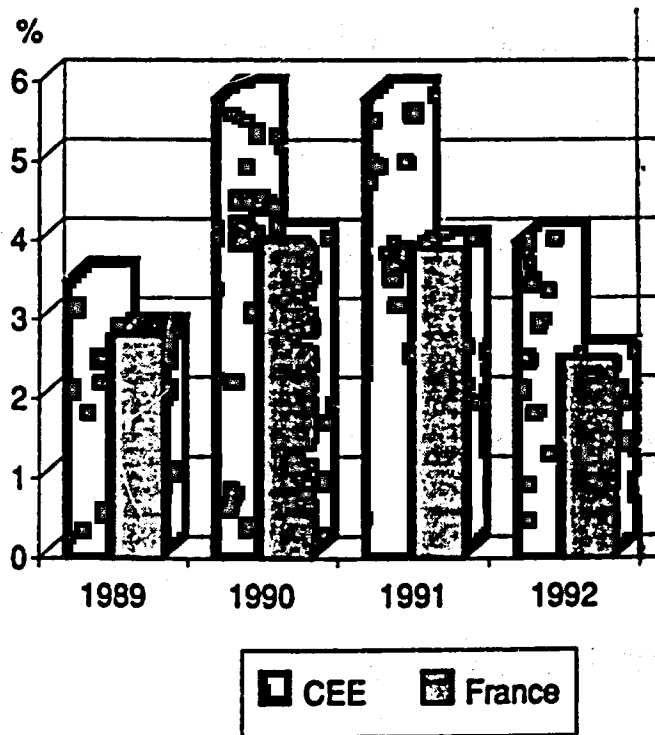
COMPETITIVITE-PRIX DES PRODUITS MANUFACTURÉS

	1989	1990	1991
EXPORTATIONS			
Prix d'exportation	4,2	-2,0	-0,8
Prix des concurrents	5,5	-5,0	3,2
Compétitivité (1)	1,3	-3,0	3,9
IMPORTATIONS			
Prix de production	3,9	1,6	1,6
Prix d'importation	5,3	-2,8	-0,7
Compétitivité (2)	1,4	-4,4	-2,3
(1) Prix d'exportation en francs des 7 principaux concurrents sur prix d'exportation de la France			
(2) Prix d'importation sur prix de production			

Source : I.N.S.E.E.

L'amélioration de la compétitivité-prix résulte d'une évolution plus modérée des coûts salariaux en France que chez ses principaux partenaires, en particulier ceux de la Communauté européenne comme le montre le graphique n° 4.

Graphique n° 4
COÛTS SALARIAUX UNITAIRES



Source : Direction de la Prévision

C.- La contribution des échanges extérieurs à la croissance

Le tableau ci-dessous décrit la contribution des échanges extérieurs à la croissance.

CONTRIBUTION DES ÉCHANGES EXTERIEURS À LA CROISSANCE

(en %)

	1989	1990	1991	1992 (estimation)
Taux de croissance du P.I.B.	4,3	2,6	1	2
Taux de croissance des exportations	10,8	5,1	4	4,6
Contribution des exportations à la croissance	+ 2,7	+ 1,4	+ 1,1	+ 1,2
Taux de croissance des importations	9,1	6,5	2,9	3,6
Contribution des importations à la croissance	- 2,3	- 1,8	- 0,8	- 1
Contribution totale du commerce extérieur à la croissance	0,4	- 0,4	0,3	0,2

Source : Direction de la Prevision

On constate une forte contribution des exportations à la croissance sur la période 1989-1992, ce qui correspond à l'objectif de "croissance tirée par l'exportation". Il s'agit toutefois là d'une présentation quelque peu artificielle dans la mesure où les importations viennent en quelque sorte "se soustraire" aux exportations et annuler leur contribution positive à la croissance.

C'est pourquoi, la contribution totale du commerce extérieur à la croissance est relativement modeste : 0,1 point pour un taux annuel moyen de croissance de 2,5 %. Elle est néanmoins positive, ce qui traduit une inflexion significative par rapport aux années antérieures.

IV.- L'INVESTISSEMENT

A.- L'évolution de l'investissement

Le Xe Plan fixait un objectif 1989-1992 de "progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie".

EVOLUTION DU P.I.B. ET DE L'INVESTISSEMENT 1989-1992

(en %)

	1989	1990	1991	1992 (estimation)
P.I.B.	4,3	2,6	1	2
Investissement total	7,4	3,4	-1	1
dont :				
- Entreprises	8,5	4,5	-2,5	1
- Ménages	7,8	1	-1,5	0,2
- Administrations	4,8	4,5	2,8	1,1

En période de forte croissance, l'investissement progresse traditionnellement plus vite que la croissance (c'est ce que l'on nomme l'effet-accélérateur) et en période de contraction des débouchés et de ralentissement conjoncturel, l'investissement décélère plus brutalement que la croissance.

La réduction de l'investissement en 1991 (cf. tableau ci-dessus) n'est donc pas anormale au regard des comportements habituels des entreprises dans une phase de ralentissement. En outre, se référer au taux de croissance de l'investissement ne fournit qu'une indication partielle de la capacité de production des entreprises : celle-ci ne prend en compte ni l'évolution réelle du stock de capital (qui dépend aussi des déclassements), ni la durée d'utilisation des machines.

C'est pourquoi l'objectif fixé par le Xe Plan, compréhensible en période de forte croissance et eu égard à l'insuffisance globale des investissements au début des années 80, trouve peu de justification économique en période de croissance ralentie.

B.- Contribution de l'investissement à la croissance

Le Xe Plan fixait une stratégie de "croissance tirée par l'investissement". Le tableau ci-dessous permet d'apprécier la contribution de l'investissement à la croissance.

CONTRIBUTION DE L'INVESTISSEMENT À LA CROISSANCE

(en %)

	1989	1990	1991	1992
Progression du P.I.B.	4,3	2,6	1	2
Contribution de l'investissement à la progression du P.I.B.	1,8	0,8	-0,3	0,2

Source : Direction de la Prévision

Pour un taux annuel moyen de croissance sur la période 1989-1992 de 2,5 %, la contribution moyenne de l'investissement est de l'ordre de 0,6 point.

Pour les raisons qui ont été expliquées plus haut, la contribution de l'investissement a été élevée en période de forte croissance, négative dans la période de ralentissement marquée qui caractérise l'année 1991, faible en période de reprise en raison du décalage entre le cycle de l'investissement et le cycle de la production.

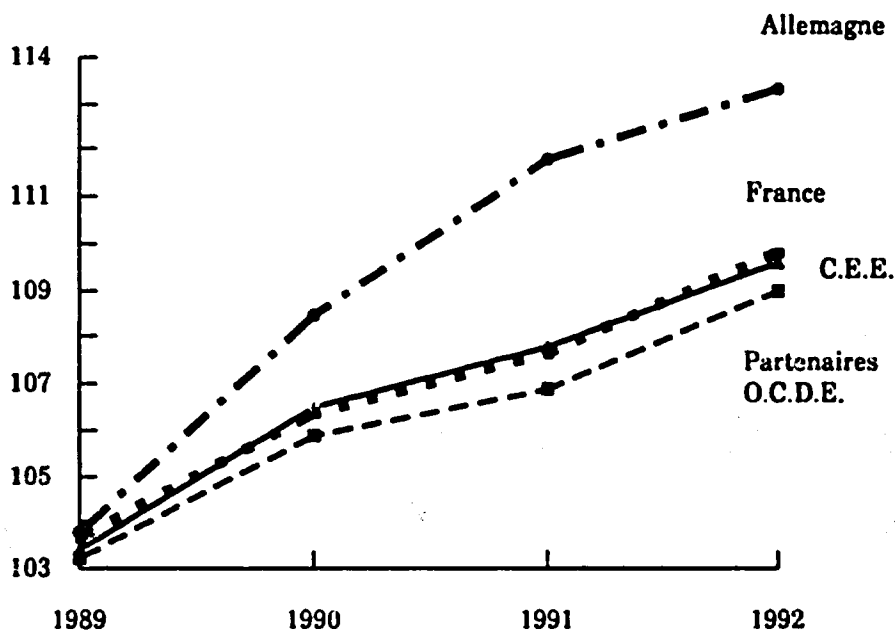
V.- LA CROISSANCE ECONOMIQUE

Le Xe Plan ne fixait pas d'objectifs quantitatifs en terme de taux de croissance. Il définissait seulement une "stratégie de croissance". Toutefois, l'emploi étant l'"objectif central" du Plan et la "désinflation compétitive" visant à "desserrer la contrainte extérieure" pour permettre une croissance plus forte, il paraît utile de revenir sur l'évolution du taux de croissance.

A l'époque, les rapporteurs du Sénat, s'appuyant sur les travaux de projection associés à la préparation du Xe Plan, avaient pu estimer que la volonté d'aligner notre taux d'inflation sur la meilleure performance européenne ainsi que la poursuite de la modération salariale ne permettraient pas d'espérer un haut niveau de croissance.

Le graphique n° 5 décrit l'évolution du niveau du P.I.B. sur la période 1989-1992. On peut voir que la croissance de la France - 2,5 % en moyenne annuelle sur la période - a été supérieure à celle de l'ensemble de la Communauté européenne - 2,3 % en moyenne et des partenaires de l'O.C.D.E.- 2,2 % en moyenne-. Si elle a été inférieure à celle de l'Allemagne (1), cela résulte des conséquences de la réunification.

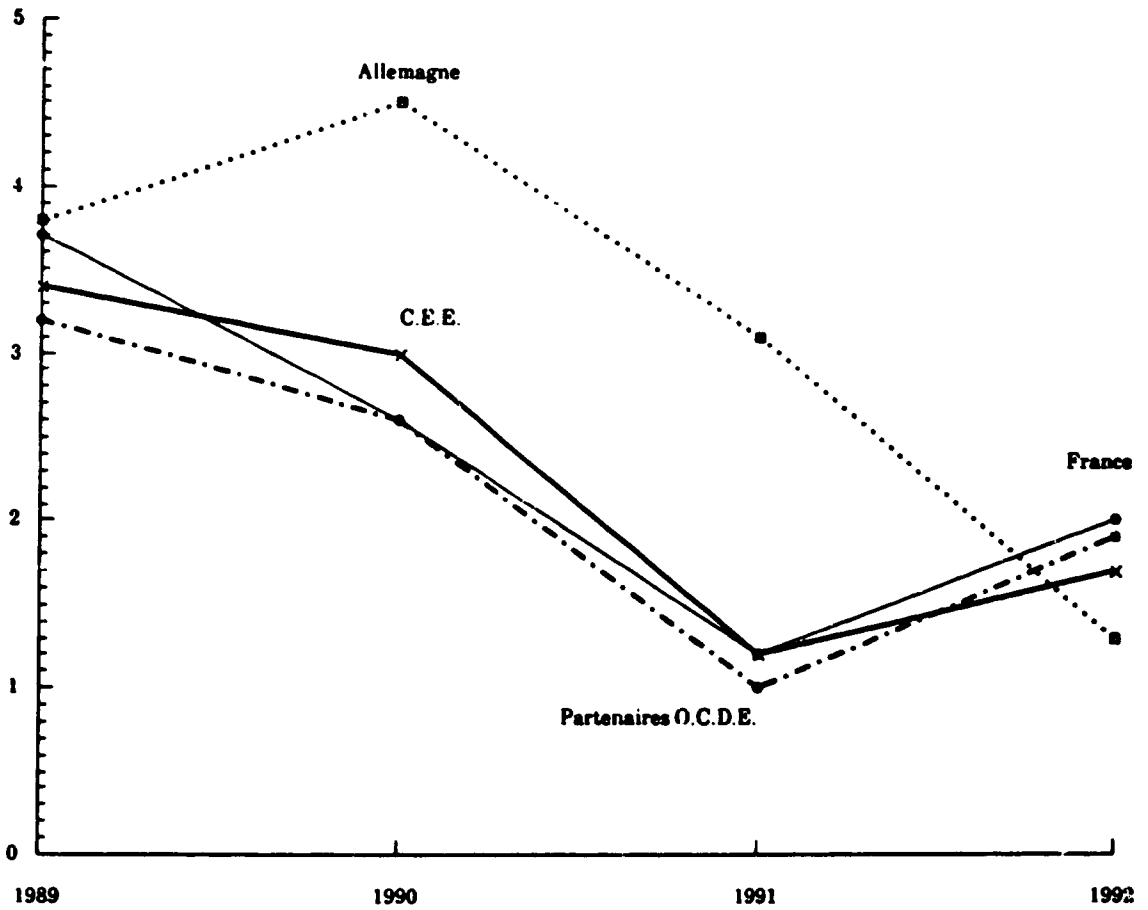
Graphique n° 5
EVOLUTION DU NIVEAU DU P.I.B. (base 100 en 1988)



Le graphique n° 6 qui décrit l'évolution des taux de croissance met d'ailleurs en évidence le décalage conjoncturel entre l'Allemagne et ses partenaires : si le taux de croissance est plus élevé en Allemagne en 1990 et 1991, années où "l'effet réunification" joue à plein, il devrait être plus faible en 1992 (selon les estimations de la Commission des Communautés européennes et de la Direction de la Prévision).

1. Dans la définition de l'ex-RFA

Graphique n° 6
ÉVOLUTION DU TAUX DE CROISSANCE (1989-1992)



Ces indications permettent de formuler deux remarques simples :

- contrairement au début des années 80, le profil de croissance de la France semble désormais en phase avec celui de ses partenaires européens ou de l'O.C.D.E. ;

- la France croit à un rythme légèrement supérieur à celui de ses partenaires - hormis le cas particulier de l'Allemagne - tout en maintenant un quasi-équilibre de sa balance courante et en limitant ses déficits publics (comparativement aux déficits publics des autres pays industrialisés).

Il reste toutefois à s'interroger sur la pertinence d'une comparaison uniquement basée sur des taux de croissance.

A priori, il semblerait qu'un pays dont le taux de croissance est égal à celui de ses partenaires "s'enrichit" autant qu'eux et maintient donc sa part dans le revenu mondial.

Cela n'est pas certain.

En effet, un pays qui croit avec une inflation inférieure à celle de ses partenaires, vend relativement moins cher les produits qu'il exporte et achète relativement plus cher les produits qu'il importe. Il transfère ainsi vers l'extérieur une partie de sa richesse. Cela correspond à une dégradation des "termes de l'échange".

Dans la mesure où la stratégie de croissance de la France est fondée sur une inflation inférieure à celle de ses principaux partenaires, l'analyse de l'évolution des termes de l'échange n'est pas sans intérêt.

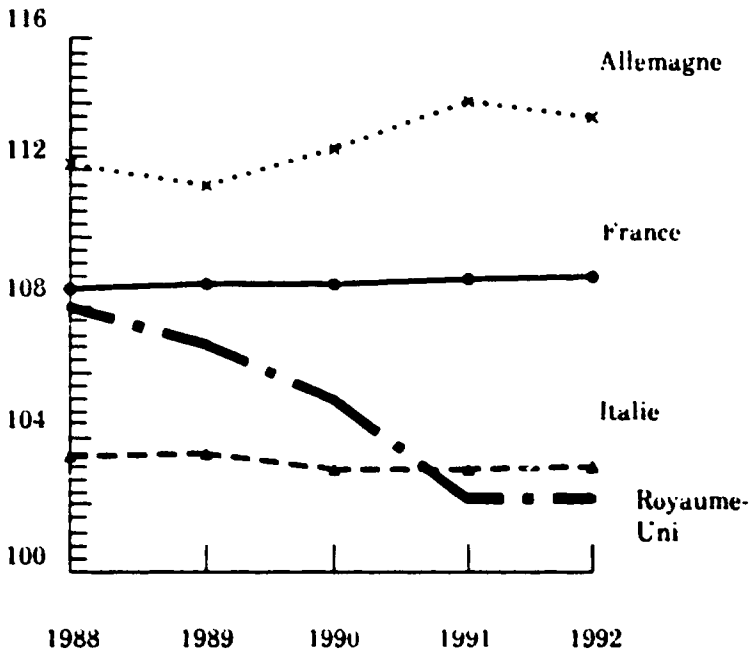
Elle montre en réalité une dégradation des termes de l'échange en 1989 - correspondant à un transfert de richesse vers l'extérieur de l'ordre de 0,3 point de P.I.B. - mais une appréciation sur les trois années suivantes - correspondant à un apport de richesse de l'extérieur de l'ordre de 0,1 point de P.I.B. par an.

Il semblerait ainsi que l'évolution favorable des prix de l'énergie importée aurait compensé la progression relativement moindre des prix français à l'exportation.

Afin de neutraliser l'effet positif de l'évolution des prix de l'énergie dont tous les pays européens - excepté le Royaume-Uni - ont profité de manière égale, l'analyse mériterait d'être recentrée sur l'évolution comparée de la richesse des seuls pays européens. Elle nécessiterait toutefois un approfondissement méthodologique

qui excéderait le cadre de ce rapport. On peut néanmoins l'illustrer en observant comment le P.I.B. par habitant des principaux pays européens, en standard de pouvoir d'achat (1), a évolué entre 1989-1992 (graphique n° 7).

Graphique n° 7
P.I.B. PAR HABITANT EN STANDARD DE POUVOIR D'ACHAT
(Europe des Douze = 100)



On observe que le P.I.B. par habitant rapporté à la moyenne européenne a baissé fortement pour le Royaume-Uni, plus faiblement pour l'Italie, et a progressé fortement pour l'Allemagne, et plus faiblement pour la France.

1. Pour permettre la comparaison des niveaux de vie entre pays, l'O.C.D.E. et l'Office statistique des Communautés européennes utilisent des techniques dont la description est fort complexe (et la méthodologie toujours discutable) mais dont l'objectif peut se schématiser dans l'exemple suivant : si le P.I.B. en ECU par habitant dans le pays A est supérieur de 10 % à celui du pays B et que le niveau moyen des prix dans le pays A est supérieur de 8 % à celui du pays B, le pouvoir d'achat d'un habitant du pays A n'est supérieur que de 2 % à celui d'un habitant du pays B.

Aucune de ces quelques indications sommaires ne permet donc de déduire que l'évolution des termes de l'échange de la France se serait traduite par un "appauvrissement" relatif par rapport à ses partenaires européens.

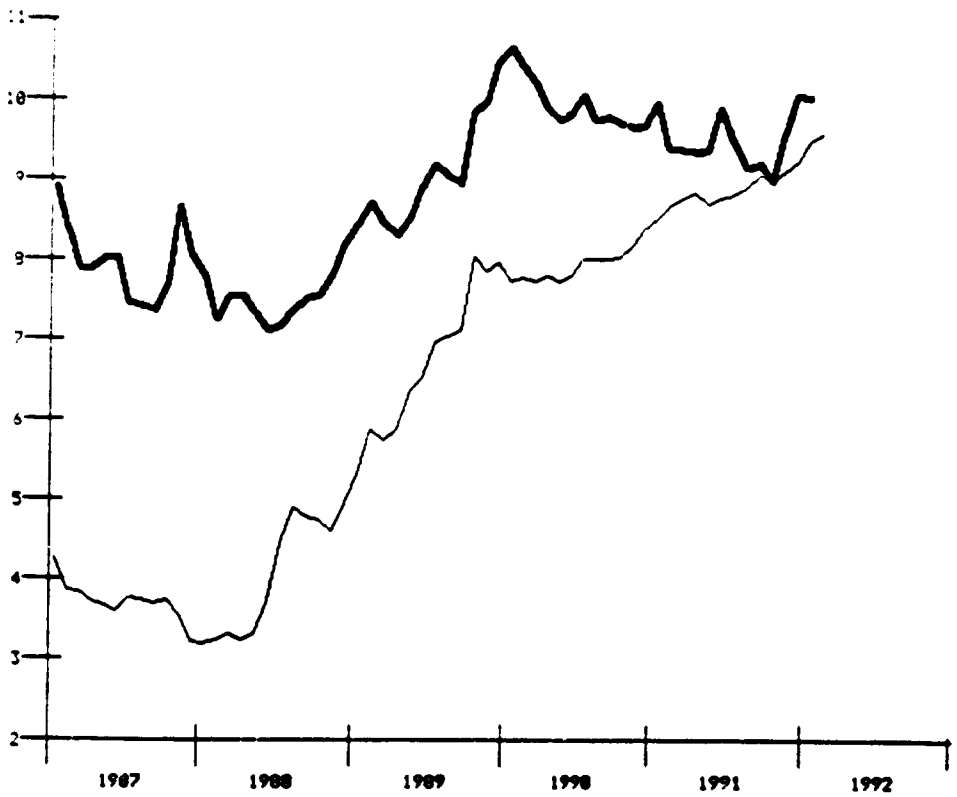
VI.- L'EVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT

Le Xe Plan ne fixe pas d'objectifs précis en matière de taux d'intérêt, sinon de manière incidente pour justifier *"la tenue du franc"* ou pour affirmer la volonté de préparer *"l'Europe monétaire"*.

Un retour sur l'évolution du différentiel de taux d'intérêt entre la France et l'Allemagne -pays de la Communauté dont les taux d'intérêt sont les moins élevés- permet toutefois d'évaluer la **crédibilité** de la politique économique française. Il permet également d'apprécier une des critiques formulées lors de la préparation du Xe Plan selon laquelle la France s'imposerait avant l'heure la contrainte d'une monnaie unique -l'impossibilité de modifier les parités- sans en retirer les avantages- la détente des taux d'intérêt-.

Le graphique n° 8 montre la réduction du différentiel du taux d'intérêt à court terme entre la France et l'Allemagne.

Graphique n° 8
TAUX D'INTERET JOUR LE JOUR EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE



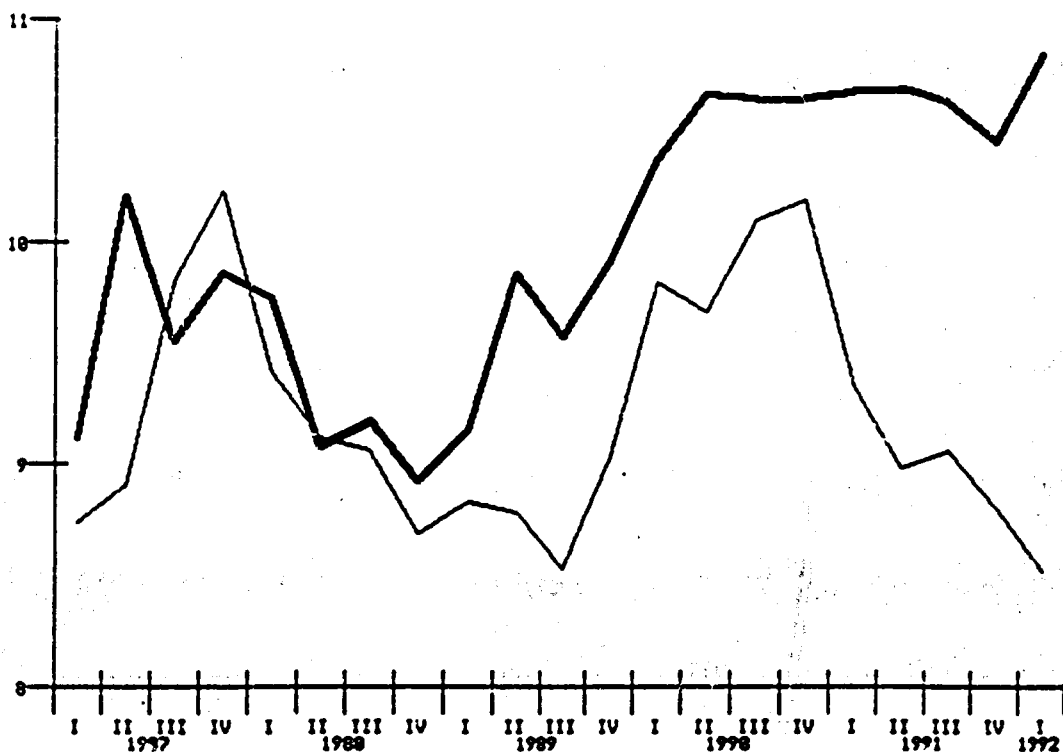
Source : Banque de France
Allemagne (ligne)
France (ligne en gras)

Depuis 1987, dernier réajustement de la parité du franc, la crédibilité de la politique économique française s'est ainsi progressivement renforcée.

En outre, le maintien de la parité du franc au sein du système monétaire européen ne s'est pas traduit par le coût en termes de taux d'intérêt que certains redoutaient.

Au contraire, le graphique n° 9 met en évidence la décrue des taux à long terme depuis la fin de 1990. Toutefois, il montre également que la baisse des taux longs ne s'est pas accompagnée d'une baisse équivalente du coût du crédit aux entreprises. Ceci montre de manière surprenante que la libre-circulation des capitaux en Europe effective depuis le 1er janvier 1990 ne se traduirait pas en réalité par une fluidité totale des capitaux ou que le coût de l'intermédiation bancaire resterait en France anormalement élevé. Ces phénomènes de "viscosité" persistante devraient néanmoins progressivement se dissiper avec l'achèvement de l'Union monétaire européenne et le développement de la concurrence entre établissements financiers européens.

Graphique n° 9
EVOLUTION DU COUT DU CRÉDIT MOYEN ET LONG TERME AUX ENTREPRISES
ET DU TAUX LONG



Source : Banque de France et CDC
Coût du crédit enquête Banque de France (ligne en gras)
Taux long (ligne)

CHAPITRE II

L'EMPLOI

La stratégie de croissance définie par le Xe Plan repose sur "un objectif central : la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi".

La poursuite de cette priorité doit obéir à une double gique :

- un nouveau partage social (*"le nouveau partage social devra bénéficier, en priorité, à la création d'emplois pour les chômeurs"*) dans lequel la répartition des revenus doit donner la priorité à la création d'emplois ;
- l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance

On examinera successivement :

- le contenu en emplois de la croissance et le partage social ;
- l'évolution du chômage.

I.- LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE ET LE PARTAGE SOCIAL

Dans le Xe Plan, la notion de *"nouveau partage social"* fait l'objet d'importants développements. Si l'on y perçoit très clairement que l'objectif est que la croissance bénéficie en priorité aux créations d'emplois, sa traduction en termes économiques repose sur les deux idées suivantes :

- il faut enrichir "le contenu en emplois de la croissance", c'est-à-dire produire la même quantité avec plus d'effectifs ; ceci soulève la question complexe de la combinaison productive des facteurs travail et capital ;
- la part des entreprises, dans la valeur ajoutée doit se maintenir à un niveau élevé, condition indispensable d'une augmentation de l'investissement et donc d'une accélération de la croissance et de l'emploi.

A.- Le contenu en emplois de la croissance

Les données relatives à l'évolution de l'emploi sont affectées de nombreuses incertitudes statistiques.

Selon l'INSEE(1), l'emploi total aurait progressé de 2,3 % entre 1988 et 1992, soit près de 500.000 emplois supplémentaires. Ces chiffres seront toutefois révisés pour prendre en compte, notamment, l'évolution de l'emploi dans les petits établissements. Ces révisions devraient faire apparaître une évolution de l'emploi en 1991 plus défavorable que prévue.

Selon les organismes statistiques de la Commission européenne, l'emploi aurait progressé de 2,7 % entre 1988 et 1991, soit 620.000 emplois supplémentaires(2). On se référera à ces données, dans la mesure où elles permettent les comparaisons entre les principaux pays européens.

**BILAN SCHEMATIQUE DE L'EVOLUTION DE L'EMPLOI
DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS**

	En milliers	En pourcentage (a)	Taux de croissance du P.I.B. (b)	Ecart (b)-(a)
FRANCE	+ 620	+2,7	9,8%	-7,1
ALLEMAGNE	+ 1.893	+7	13,3%	-6,3
ITALIE	+ 375	+1,8	6,4%	-4,6
ROYAUME-UNI	+ 203	+0,8	4,4%	-3,6
ENSEMBLE C.E.E.	+ 4.719	+3,7	9,6%	-5,9

1. Note de conjonction de mars 1992

2. Rapport économique annuel 1991-1992.

Contrairement au IXe Plan, dont la volonté était "de continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la C.E.E.", le Xe Plan ne fixe pas d'objectif chiffré de croissance de l'emploi. L'ambition y est définie en termes très généraux : "la reconquête d'un haut niveau d'emploi".

Le tableau ci-dessus permet-il d'estimer que la France a atteint cet objectif?

La réponse dépend évidemment de l'évolution du chômage, qui sera analysée plus avant.

Toutefois, la comparaison de l'évolution de l'emploi et de la croissance dans les pays de la Communauté européenne met en évidence quelques spécificités françaises :

- si l'on fait abstraction du cas particulier de l'Allemagne, en raison de la relance induite dans ce pays par la réunification, l'emploi a progressé plus vite en France que dans des pays qui avaient réalisé, de 1980 à 1989, dans ce domaine, de meilleures performances (le Royaume-Uni et l'Italie avaient réalisé les meilleures performances européennes entre 1983 et 1988).

- toutefois, la France a obtenu une performance inférieure à la moyenne de la Communauté (+ 2,7 % contre 3,7 %), malgré une croissance plus forte du P.I.B. (9,8 % contre 9,6 %).

- d'une manière générale, la France est le pays où l'écart entre le taux de croissance de l'emploi et le taux de croissance du P.I.B. (que l'on peut définir schématiquement comme la productivité apparente du travail) est le plus élevé. Ceci est confirmé par l'évolution annuelle de la productivité apparente du travail que décrit le tableau ci-dessous.

EVOLUTION DE LA PRODUCTIVITE APPARENTE DU TRAVAIL

(en %)

	1988	1989	1990	1991
FRANCE	3,4	2,7	1,6	1,5
ALLEMAGNE	4,9	2,5	1,9	1,1
ROYAUME-UNI	0,9	-0,3	0,6	1,7
ITALIE	3	3	0,5	-0,3

Il faudrait donc déduire de ces éléments que "le contenu en emploi de la croissance" serait, en France, moins élevé que chez ses principaux partenaires européens - ce qui signifie, inversement, que la productivité apparente du travail progresserait tendanciellement plus vite en France.

On touche là une des questions fondamentales souvent évoquées par le Président de votre Délégation, M. Bernard BARBIER (voir, notamment, rapport d'information n° 39, 1988-1989), sur les tendances de la productivité dans notre pays : la France est le pays qui "économise" le plus le facteur travail (pourtant surabondant, comme le montre le niveau du chômage) et qui "consomme" le plus le facteur capital (pourtant relativement rare, puisque les biens d'équipement sont largement importés). Le rythme de substitution du capital au travail continuerait donc à être insensible à l'évolution du coût relatif des facteurs de production.

Il semblerait donc que les entreprises, encore marquées par la longue période de dégradation des taux de marge (qui s'est terminée en 1983-1984), ne tireraient que très progressivement les conséquences de la modération du coût du travail pour leur comportement en matière d'embauche.

On remarquera par ailleurs que la politique économique a peu de moyens pour infléchir la combinaison productive en faveur du facteur travail. Dans les secteurs exposés à la concurrence internationale en particulier, il est clair que produire la même quantité avec des effectifs plus nombreux et moins d'équipements (ou des équipements moins chers) ne se décrète pas et que le mode de combinaison des facteurs travail et capital (ou autrement dit l'efficacité de la combinaison productive) s'impose aux entreprises.

Toutefois, à productivité globale (productivité du travail plus productivité du capital) égale, l'augmentation du contenu en emplois de la croissance pourrait être trouvée dans l'allongement de la durée d'utilisation du capital et la diminution de la durée hebdomadaire du travail ; plus simplement, le développement du travail à temps partiel pourrait avoir le même effet.

Aiors que le Xe Plan mettait l'accent sur des solutions de ce type, il faut bien constater, à l'heure du bilan, que ces voies, qui

exigent la pleine adhésion des partenaires sociaux, n'ont pas été vraiment explorées.

B.- Le partage de la valeur ajoutée

La seconde voie du "nouveau partage social en faveur des chômeurs" repose sur une évolution favorable de la situation financière des entreprises, qui doit leur permettre d'augmenter leurs investissements, donc, à terme, la croissance et l'emploi.

Pour y parvenir, le Xe Plan fixe deux normes :

- "la progression de la masse salariale doit accompagner celle de la valeur ajoutée";
- "les salariés doivent recevoir une part des fruits de la croissance, mais ce gain doit être modéré".

1.- La situation financière des entreprises

Pour savoir si l'évolution du partage de la valeur ajoutée a été favorable aux entreprises, il faut se reporter au taux de marge des sociétés (rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée). Comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de marge, même s'il se maintient à un niveau élevé (30,6 % en 1992), supérieur à celui des années précédant le premier choc pétrolier, a perdu un point entre 1989 et 1992.

EVOLUTION DU TAUX DE MARGE DES SOCIETES (1989-1992)

	1973	1982	1989	1990	1991	1992 (estimation)
TAUX DE MARGE DES SOCIETES	29,9	24,9	31,7	30,9	30,3	30,6

Il faut donc en déduire que la masse salariale a progressé plus vite que la production. Ceci correspond à un phénomène habituel dans une phase de ralentissement de la croissance, les entreprises n'adaptant qu'avec retard leurs effectifs au ralentissement de la productivité (ce que les économistes nomment les cycles de productivité).

Toutefois, si l'évolution de la masse salariale dépend des effectifs, elle dépend également de l'augmentation nominale des salaires - et plus marginalement de la durée du travail -. Le tableau ci-dessous montre que l'augmentation nominale des salaires - décrite ici par l'évolution du taux de salaire horaire ouvrier - a déterminé en grande partie l'évolution de la masse salariale.

EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES ENTREPRISES (1)

	1989	1990	1991
Taux de salaire horaire ouvrier	4	4,9	4,5
Effectifs	2,8	2,3	0,6
Durée du travail	0	0	0
Masse salariale	7,4	7,9	5,3

(1) *Entreprises financières non agricoles, hors grandes entreprises nationales*

(Source INSEE)

L'évolution du taux d'investissement des entreprises (cf. tableau ci-dessous) traduit les conséquences défavorables de l'évolution du taux de marge. Certes, si l'on a déjà souligné que celui-ci se maintenait à un niveau élevé, dans un contexte de taux d'intérêt réels très supérieurs au taux de croissance de l'économie, les perspectives de rentabilité financière des entreprises doivent être élevées. Sinon, elles ne peuvent financer leurs investissements qu'au prix d'un endettement excessif. Selon certaines analyses⁽¹⁾, c'est cette contrainte d'endettement qui explique la faiblesse de l'investissement.

EVOLUTION DU TAUX D'INVESTISSEMENT DES SOCIETES

	1973	1982	1989	1990	1991	1992
TAUX D'INVESTISSEMENT(1)	20	15,3	17,9	17,9	16,8	16,7
(1) Formation brute de capital fixe rapportée à la valeur ajoutée						

2.- Le partage des fruits de la croissance

Le Xe Plan définit un mode de partage des "fruits de la croissance", équilibré entre les entreprises et les salariés.

L'expression "fruits de la croissance" doit être rapprochée de ce que les économistes nomment le **surplus distribuable**. L'encadré ci-après permet de définir la notion de surplus distribuable.

1. Voir la Lettre économique de la Caisse des Dépôts, n° 36, mars 1992.

LA FORMATION DU SURPLUS DISTRIBUABLE

Le P.I.B. d'un pays progresse en général plus vite que la quantité de facteurs de production (travail et équipements) mis en oeuvre dans le processus productif. Ainsi apparait un gain d'efficacité que les économistes appellent gain de productivité globale des facteurs (concept moins réducteur que ne l'est la productivité apparente du seul facteur travail auquel on fait généralement référence). Le tableau ci-dessous met en évidence ce gain d'efficacité entre 1988 et 1992.

	1988	1989	1990	1991	1992
Taux de croissance du P.I.B. (a)	4,0	3,7	2,6	1,2	1,9
<i>dont</i>					
- <i>Accroissement du volume des facteurs de production (b)</i>	1,8	2,1	2	1,1	1,1
- <i>gain de productivité globale (a) - (b)</i>	2,2	1,6	0,6	0,1	0,8

Source : Direction de la Prévision

Le gain de productivité globale ne correspond pas directement au surplus distribuable aux agents économiques nationaux. En effet, si nous augmentons nos prix de vente à l'étranger plus que l'étranger n'augmente les prix de ce que nous importons, nous nous enrichissons (aux dépens de l'étranger). Dans le cas inverse, nous nous appauvrissons.

Au total, productivité globale et apport (ou prélèvement) de l'extérieur déterminent le montant du surplus distribuable (cf. tableau ci-dessous).

(en % du P.I.B.)

	1988	1989	1990	1991	1992
Gain de productivité globale	+2,2	+1,6	+0,6	+0,1	+0,8
Apport ou prélèvement de l'extérieur	+0,3	-0,3	+0,1	+0,1	+0,1
Surplus distribuable	2,5	1,3	0,7	0,2	0,9

Source : Direction de la Prévision

Le tableau ci-dessous montre comment le surplus distribuable a été réparti entre 1988 et 1992.

LA REPARTITION DU SURPLUS DISTRIBUABLE

(en % du P.J.B.)

	1988	1989	1990	1991
Surplus distribuable	2,5	1,3	0,7	0,2
Destination (1)				
Salariés	+1,1	+0,8	+1,0	+0,8
Travailleurs indépendants	+0,1	+0,6	+0,2	0
Revenus du capital	+1,3	+0,3	-0,3	-0,3
Administrations	+0	0,4	-0,2	-0,3

Source : Direction de la Prévision

(1) Il s'agit de la répartition du revenu "primaire" (revenu directement issu de la production). La part des salariés inclut l'ensemble des cotisations sociales (employeurs et salariés). La part des administrations ne comprend que les impôts prélevés au stade de la production (par exemple, taxe professionnelle) diminuée des

Si, en 1989, le partage a été conforme à la stratégie définie par le Xe Plan, celui-ci se déforme très nettement en 1990 et 1991.

Sur les deux années 1990 et 1991, les salariés reçoivent plus que ce qui est distribuable, et ceci au détriment des entreprises qui transfèrent du revenu vers les salariés.

Le groupe "*Perspectives macroéconomiques*" du Commissariat Général du Plan, présidé par M. Vivien LEVY-GARBOUA, avait souligné l'importance de ces questions, et donné un contenu extrêmement clair à la notion de "*nouveau partage social*" avancée dans le Xe Plan : ce n'est que lorsque le taux de chômage sera descendu à son "niveau naturel" que les salariés pourront bénéficier intégralement du surplus distribuable.

Quels enseignements sommaires peut-on tirer de l'expérience récente ?

- Tout d'abord, la croissance a profité essentiellement aux salariés en place, au détriment des demandeurs d'emploi :

● Par ailleurs, alors que dans la théorie économique, l'augmentation du chômage joue un rôle modérateur sur l'évolution des salaires, il faut se demander si l'apparition d'un chômage de longue durée élevé, en écartant du marché du travail un nombre croissant de chômeurs, ne se traduirait pas par une diminution de l'effet modérateur du chômage sur les salaires - ce que les experts appellent des phénomènes d'"hystérésis"(1).

Dans cette hypothèse, la politique de réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail engagée par le Gouvernement aurait encore plus de sens.

● Enfin, il importe à nouveau d'explorer comme le faisaient les experts du groupe *"Perspectives macroéconomiques"*, les voies qui permettraient au marché du travail de trouver la souplesse qui lui est nécessaire. Pour cela, l'"économie de partage" dans laquelle la rémunération d'un salarié est directement liée aux résultats et à la productivité de l'entreprise paraît préférable à l'"économie salariale" dans laquelle la rémunération est un salaire fixe, indexé sur un indicateur global.

II.- L'EVOLUTION DU CHOMAGE

● L'évolution du nombre de chômeurs ne dépend pas uniquement de la variation du nombre d'emplois. Entrent ainsi en ligne de compte les effectifs de la population en âge de travailler et, au sein de celle-ci, la proportion de ceux qui se présentent sur le marché du travail.

En 1991, la progression des ressources en main-d'oeuvre a été très forte (de l'ordre de 300.000 personnes). Aussi, malgré la légère progression de l'emploi, le marché du travail a subi une dégradation très brutale. Le taux de chômage a augmenté de 0,9 % pour atteindre 9,8 % de la population active à la fin de 1991, ce qui représente 235.000 chômeurs supplémentaires dans la définition donnée par le Bureau International du Travail.

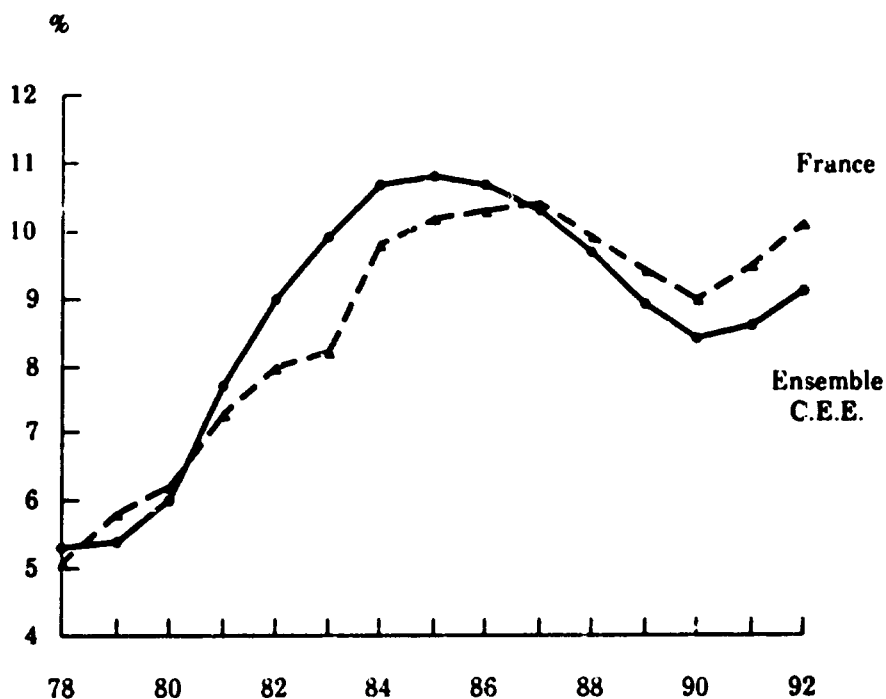
1. Voir *La désinflation compétitive, le mark et les politiques budgétaires en Europe*, par le groupe international de politique économique de l'OCDE.

En moyenne annuelle (c'est-à-dire la moyenne du taux de chômage dans l'année), le chômage est passé de 9,9 % de la population active en 1988 à 9,4 % en 1989, 9 % en 1990 et 9,3 % en 1991.

Le graphique n° 10 montre qu'à partir de 1987, le niveau du chômage est environ d'un point plus élevé en France que dans la moyenne de la Communauté européenne.

Graphique n° 10
TAUX DE CHOMAGE

(Source : Eurostat et Rapport économique annuel de la Commission européenne)

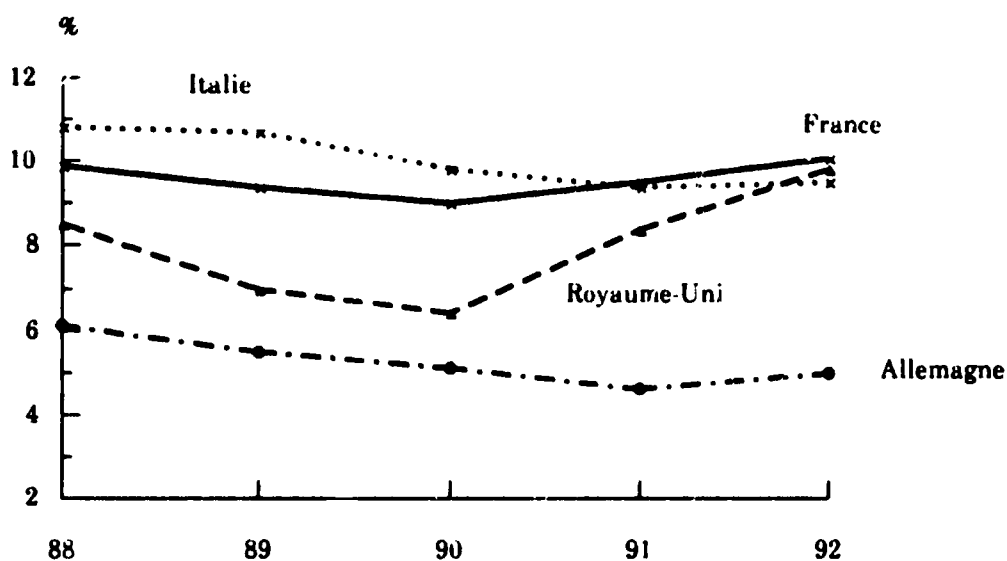


Alors qu'au début des années 80, la montée du chômage était mieux contenue en France que dans la moyenne de la Communauté, la diminution observée à partir de 1987 est plus forte pour la moyenne européenne que pour la France.

Enfin, le graphique n° 11 permet de comparer l'évolution du taux de chômage dans les quatre principaux pays de la Communauté.

Graphique n° 11
TAUX DE CHÔMAGE

(Source : Eurostat et Rapport économique annuel de la Commission européenne)



Alors que le taux de chômage de l'Allemagne (dans la définition de l'ex R.F.A.) reste à un niveau modéré, les taux de chômage des trois autres pays tendent à converger. Si l'évolution a été relativement la plus défavorable au Royaume-Uni, c'est toutefois en France que le taux de chômage est aujourd'hui le plus élevé.

● Votre rapporteur soulignera enfin que le traitement économique du chômage s'efforce d'emprunter quasiment toutes les voies proposées par le Xe Plan pour "enrichir le contenu en emplois de la croissance":

- dans le domaine de la *formation professionnelle*, les actions sont particulièrement ciblées sur les chômeurs les plus en difficulté, c'est-à-dire les jeunes sans qualification et les chômeurs de longue durée (900.000 d'entre eux vont être reçus pour un entretien et un suivi personnalisé, tout chômeur inscrit depuis plus de deux ans se voyant proposer soit une formation, soit un emploi). Le Gouvernement a, par ailleurs, des discussions avec les partenaires sociaux et les régions pour relancer l'apprentissage.
- pour *réduire le coût du travail*, en particulier celui des emplois peu qualifiés, les cotisations familiales et accidents du travail dues par les employeurs ont été déplafonnées et réduites. De même, les employeurs ont été exonérés des cotisations de sécurité sociale pour l'emploi d'un jeune sans qualification ; la mesure d'exonération des charges sociales en faveur des PME pour l'embauche du premier salarié a également été reconduire.
- enfin, *les nouvelles demandes de services* évoquées par le Xe Plan sont encouragées par l'aide fiscale à la création d'emplois familiaux.

CHAPITRE III

LES FINANCES PUBLIQUES

La "*maitrise des finances publiques*" occupe une place centrale dans le Xe Plan. Celui-ci détermine des orientations pour les finances publiques dans trois domaines :

- la maîtrise globale des dépenses publiques : l'ensemble des dépenses publiques (Etat, Collectivités locales, Sécurité sociale) doit augmenter moins vite que la production nationale tout en assurant le financement prioritaire des "grands chantiers" du Plan (Education, apprentissage et formation, recherche et compétitivité, solidarité, justice et culture) ;
- l'adaptation du système des prélèvements obligatoires, en vue des échéances européennes et de l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises ;
- la réduction, chaque année, du déficit budgétaire.

I.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

A.- Le poids des dépenses publiques

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (Etat, Collectivités locales, organismes de Sécurité sociale) en pourcentage du P.I.B.

POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES

(en % du P.I.B.)

	1988	1989	1990	1991	1992 estimation
Administrations publiques	51,1	50,2	50,8	51,3	51,0
dont : <i>Etat</i>	21,5	20,8	20,9	20,9	20,5

Source : Direction de la Prévision

En 1989, dans un contexte de croissance forte, les dépenses publiques ont progressé moins vite que la production nationale. En 1990 et 1991, avec le ralentissement de la croissance, les dépenses publiques progressent plus vite que la production intérieure, essentiellement en raison de l'augmentation des prestations sociales. En 1992, leur poids se réduirait avec la reprise relative de la croissance, de 0,3 point du P.I.B.

Le contrôle du poids des dépenses publiques dans le P.I.B., conforme à l'objectif du Xe Plan, résulte essentiellement de la maîtrise des dépenses de l'Etat et ce malgré l'évolution des charges de la dette qui ont crû de 2,7 points du P.I.B. en 1988 à 3,2 points en 1991.

Cet effort de maîtrise des dépenses de l'Etat apparaît clairement dans le tableau ci-dessous. Celles-ci n'ont progressé plus vite que le P.I.B. en valeur qu'en 1990 sous le double effet de l'accroissement des charges de la dette, des prestations sociales et de la prise en compte des remises de dettes au profit des pays les moins avancés, décidées lors du Sommet de Dakar de mai 1989.

EVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ET DU P.I.B. EN VALEUR

(en %)

	1988 (a)	1989 (a)	1990 (a)	1991 (a)	1992 (b)
Dépenses nettes du budget général	+ 3,1	+ 5,1	+ 5,7	+ 4,2	+ 2,9
Progression du P.I.B. total en valeur	+ 7,6	+ 7,3	+ 5,7	+ 4,3	+ 5

(a) En exécution

(b) En loi de finances initiale

B.- Le financement des "grands chantiers"

La maîtrise des dépenses de l'Etat a été compatible avec le financement des "grands chantiers" ouverts par le Xe Plan.

● L'Education nationale constitue le seul domaine à propos duquel le Xe Plan fixait un objectif chiffré de progression des crédits *"de quatre milliards par an au-delà de l'évolution normale du budget de l'Education"*.

"L'évolution normale" du budget étant difficile à estimer, il semble également difficile d'apprécier si l'objectif fixé par le Xe Plan a été atteint.

Il faut néanmoins rappeler que du budget de 1988 au budget de 1992 - soit en quatre exercices -, les crédits de l'Education nationale auront augmenté de plus de 64 milliards de francs, soit de près d'un tiers (32,6 %).

Cette augmentation traduit l'effort considérable réalisé dans deux domaines :

- la revalorisation des carrières des enseignants (près de 11,5 milliards de francs dégagés à ce titre depuis 1988) ;
- l'augmentation des emplois (+ 47 000 postes budgétaires ouverts depuis 1988).

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉDUCATION NATIONALE DEPUIS 1988
(Crédits initiaux des enseignements scolaire et supérieur)

(En millions de francs)

	LFI 1988	LFI 1989	LFI 1990	LFI 1991	PLF 1992
Personnel (a)	157.024,54	164.340,55	178.714,95	195.238,97	204.569,21
Fonctionnement (b)	8.795,47	10.194,96	10.911,05	11.815,39	12.417,25
Interventions (c)	28.712,68	30.882,01	33.728,88	36.683,73	39.452,78
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES	194.532,69	205.417,52	223.354,88	243.738,09	256.439,24
Dépenses en capital					
C.P.	3.440,40	3.790,78	4.053,02	4.582,24	6.112,58
A.P.	3.234,20	3.698,28	4.362,81	5.613,51	6.229,61
TOTAL GÉNÉRAL	197.973,20	209.280,30	227.407,90	248.320,33	262.551,82
Pour mémoire : EMPLOIS BUDGÉTAIRES	1.001.478	1.013.878	1.027.268	1.042.634	1.048.459

(a) Chapitres des 1ère, 2ème et 3ème parties du titre III

(b) Chapitres des 4ème, 6ème et 7ème parties du titre III

(c) Titre IV

• L'action en faveur de la recherche se traduit également par un effort budgétaire sensible. Le Budget civil de la recherche et développement (B.C.R.D.) atteint ainsi, en 1992, 51 milliards de francs contre 39,3 milliards de francs en 1988. De 1988 à 1992, le B.C.R.D. aura augmenté de 15,1 % en volume, soit 3,5 points de plus que la croissance du P.I.B. (11,6 % en francs constants).

En tenant compte du crédit d'impôt recherche et des dépenses communautaires, le B.C.R.D. aura augmenté de 20,8 % en volume.

Au-delà de l'aspect quantitatif global, la politique publique de recherche est marquée par une très nette inflexion en faveur de la recherche industrielle.

Près de 2,4 milliards de francs (non compris le crédit d'impôt recherche) auront ainsi été dégagés depuis 1988 pour stimuler l'effort de recherche des entreprises par l'intermédiaire en particulier de l'ANVAR et du développement des grands programmes électroniques (Euréka et Télévision Haute Définition notamment).

EVOLUTION GLOBALE DU B.C.R.D. DE 1988 À 1992

Dépenses ordinaires et autorisations de programme	L.F.I. 1988 en millions de francs courants	L.F.I. 1988 en millions de francs 1992	1992 (en millions de F.)
B.C.R.D.	39.309	44.380	51.088
Crédit d'impôt recherche	2.230	2.518	4.500
Subventions transitant par le budget communautaire	1.791	2.022	3.536
Total	43.330	48.920	59.104 (+ 20,8 %)

L.F.I. : Loi de finances initiale.

● L'action en faveur de la solidarité s'est traduite par :

- une augmentation sensible de l'effort public en faveur du logement (+ 7,9 % entre 1988 et 1992, soit + 1,9 % en francs constants) ;

- la progression des crédits du revenu minimum d'insertion (13,2 milliards de francs en 1992).

- une aide accrue aux pays en voie de développement. L'aide publique au développement passe de 0,50 % du P.I.B. en 1988 à 0,57 % en 1992, en raison essentiellement de l'effort de la France pour l'amélioration de la dette des pays les plus pauvres (correspondant aux engagements pris lors des Sommets de Toronto en 1988 et Dakar en 1989).

II.- LA MISE EN OEUVRE DES PRIORITES FISCALES DU Xe PLAN

Le Xe Plan consacre des développements importants à l'adaptation "*sélective*" de notre fiscalité. Trois priorités sont ainsi définies :

- "*l'harmonisation fiscale européenne*";
- "*une fiscalité favorable à l'emploi*";
- "*moderniser le système des prélèvements obligatoires*".

Si des avancées significatives ont été obtenues pour répondre aux deux premières priorités, la troisième, a l'évidence la plus lourde à atteindre, donne lieu à un bilan nuancé.

A.- L'harmonisation fiscale européenne

Ce thème a fait l'objet de débats importants lors de l'examen des lois de finances de 1989 à 1992.

Les effets macroéconomiques d'une adaptation de la fiscalité française, allant dans le sens de l'harmonisation européenne, ont par ailleurs été commentés par M. Bernard BARBIER, Président de la Délégation, dans l'un de ses rapports annuels sur les résultats des projections macroéconomiques⁽¹⁾.

● L'aménagement de la fiscalité de l'épargne a été rendue nécessaire par la libération des mouvements de capitaux effective depuis le 1er janvier 1990. Afin de prévenir les risques de "délocalisation" de l'épargne, les mesures suivantes ont été prises :

- l'abaissement de 25 à 15 % du taux d'imposition sur les revenus obligataires ;

1. Rapport d'information Sénat n° 50 (1989-1990) de M. Bernard BARBIER.

- l'abaissement à 35 % du prélèvement sur les dépôts à terme et comptes sur livrets non défiscalisés ;

- la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie ;

- la suppression de l'obligation pour les organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (SICAV, Fonds communs) de distribuer les revenus qu'ils perçoivent, ce qui a permis, en France, à l'instar d'autres pays européens, la création des SICAV de capitalisation fiscalement plus avantageuses.

Il est toutefois regrettable qu'au niveau européen le principe d'une retenue minimale à la source sur les revenus de l'épargne, proposé par la France, ait été abandonné, laissant la porte ouverte à une course au "moins-disant fiscal".

● Le système de T.V.A. a été simplifié par la suppression des rémanences sur le fioul et le gazole, et allégé par la réduction progressive du taux majoré de 33,3 à 22 %, puis sa suppression à compter du 15 avril 1992, et par l'abaissement du taux réduit de 7 à 5,5 % et 2,1 % pour les médicaments pris en charge par les régimes obligatoires de Sécurité sociale.

Au niveau européen, une solution transitoire, valant au moins jusqu'en 1996, a pu être trouvée conformément aux vœux de la France pour aménager la T.V.A. Elle se traduit par le maintien du principe de la taxation dans le pays de destination et à son taux, et le déplacement des contrôles, sur la base de déclarations des entreprises exportatrices, des frontières vers les capitales.

"L'harmonisation fiscale européenne" voulue par le Xe Plan paraît donc aujourd'hui globalement réalisée.

B.- Une fiscalité favorable à l'emploi

La contrainte de *"stabilisation des cotisations sociales à la charge des employeurs"* ayant été respectée, le Xe Plan fixe également comme principe celui d'une affectation des marges de manoeuvre budgétaires à *"des mesures favorables au dynamisme du secteur productif"*.

Le Xe Plan rappelle en outre que des mesures d'allégement de la fiscalité seront d'autant plus efficaces qu'elles sauront éviter "la multiplication des mesures trop ponctuelles ou d'application complexe".

La réduction à 34 % du taux de l'impôt sur l'ensemble des bénéficiaires des sociétés répond donc non seulement à l'objectif d'allégement des charges des entreprises mais aussi au souci de simplification exprimé par le Xe Plan.

C.- L'adaptation du système des prélèvements obligatoires

1.- Le niveau des prélèvements obligatoires :

Le Xe Plan ne fixe pas de norme de stabilisation du niveau des prélèvements obligatoires (en pourcentage du P.I.B.), mais il faut déduire de certaines formules du Xe Plan ("*réduire les prélèvements fiscaux*", "*la stabilisation des cotisations sociales des employeurs*", etc...) que celle-ci est implicitement admise.

Votre rapporteur sacrifiera donc au rituel qui consiste à rappeler l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires, même si votre Délégation a souvent rappelé que ce concept avait peu de fondement économique et comptable.

Le tableau ci-dessous décrit la stabilité du niveau des prélèvements obligatoires entre 1988 et 1992.

EVOLUTION DU NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en % du P.I.B.)

Au profit de :	1988	1989	1990	1991	1992 (estimation)
Impôts (hors Sécurité sociale)	24,1	23,8	23,6	23,3	23,2
dont (1) <i>Etat</i>	16,8	16,6	16,4	15,6	15,5
<i>Collectivités locales</i>	5,9	5,9	6,0	6,2	6,2
<i>C.E.E.</i>	1,2	1,1	0,9	1,2	1,2
Prélèvements sociaux (2)	19,8	20,0	20,2	20,4	20,5
Prélèvements obligatoires	43,9	43,8	43,8	43,7	43,7

(1) *Cette décomposition ne prend pas en compte les prélèvements destinés aux organismes divers d'administration centrale.*

(2) *Cotisations sociales + impôts au profit de la Sécurité sociale (dont CSG).*

Source : Direction de la Prévision.

2.- La modernisation du système des prélèvements obligatoires :

La modernisation du système des prélèvements obligatoires voulue par le Xe Plan doit répondre à la volonté d'entamer "le rééquilibrage entre prélèvements directs et prélèvements indirects... pour rapprocher notre structure fiscale de celle de nos partenaires".

Pour atteindre cet objectif, le Plan prévoit la mise à l'étude d'un système de recouvrement de l'impôt sur le revenu par retenue à la source et l'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus.

Le tableau ci-dessous montre que malgré les baisses de T.V.A. dans le cadre de l'harmonisation européenne, "le rééquilibrage" entre impôts directs et impôts indirects n'a été que timidement entamé. Certes, la part des impôts directs est passée de 37,3 % des recettes fiscales totales à 38,8 % : cette évolution ne suffit toutefois pas à nous rapprocher significativement de la structure des prélèvements fiscaux de nos partenaires européens.

**PART DES IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS
DANS LES RECETTES FISCALES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
Impôts directs et taxes assimilées :								
- montant (en millions de francs)	369.474	388.834	426.908	449.240	462.224	493.713	531.807	573.520
- part (en pourcentage)	39,5	38,3	39,1	38,7	37,3	37,1	38,1	38,8
Impôts indirects :								
- montant (en millions de francs)	566.749	625.724	664.937	712.767	775.936	827.691	863.239	904.790
- part (en pourcentage)	60,5	61,7	60,9	61,3	62,7	62,6	61,9	61,2

(1) *Evaluations révisées.*

Source : Rapport général A.N. n° 2255 (1991-1992) de M. Alain RICHARD (page 254).

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu devait être un instrument destiné à opérer "le rééquilibrage" voulu. Même si l'on ne peut douter que le Gouvernement a engagé "les études nécessaires à la mise en oeuvre d'une retenue à la source", aucune réforme significative dans ce domaine n'a été encore réellement avancée.

En revanche, l'instauration d'une contribution sociale généralisée (CSG) "assise sur tous les revenus" répond aux recommandations du Xe Plan.

Ainsi l'engagement formel pris lors des débats parlementaires par M. Lionel STOLERU, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan, a-t-il été respecté.

L'intervention de la CSG - à prélèvements obligatoires constants puisqu'elle s'accompagne de la diminution de certaines cotisations sociales - tend donc à rapprocher notre structure fiscale de celle de nos principaux partenaires : en effet, même si elle n'opère pas le rééquilibrage souhaité entre prélèvements directs et indirects, elle introduit néanmoins, selon une formule lapidaire, plus de progressivité dans les cotisations sociales.

Le rendement de la CSG au taux de 1,1 % est évalué en 1992 à 41,1 milliards de francs (soit 12,9 % du rendement attendu de l'impôt sur le revenu).

III.- LE DEFICIT BUDGETAIRE ET LA DETTE DE L'ETAT

Dans le Xe Plan, "l'Etat s'engage à réduire chaque année le déficit budgétaire de 1988 à 1992".

Cette politique a pour but de "redonner des marges de manoeuvre à l'Etat", de "libérer les financements qui sont nécessaires aux entreprises pour leurs investissements" et de "revenir à une situation dans laquelle la dette (publique) n'augmente pas plus vite que la richesse nationale".

A.- L'évolution du déficit budgétaire

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution du solde budgétaire en exécution.

SOLDE BUDGETAIRE EN EXECUTION

	1988	1989	1990	1991
En milliards de francs	114,7	100,4	93,4	131,7
En parts de P I B	2	1,63	1,44	1,9

Ce tableau permet d'observer que la politique de "réduction chaque année du déficit budgétaire" se poursuit de 1988 à 1990 ; elle est interrompue en 1991 du fait du ralentissement de la croissance.

Toutefois, en 1991, la politique budgétaire a permis de soutenir la croissance ; si les dépenses ont été maintenues au niveau fixé par la loi de finances initiale, le Gouvernement n'a pas cherché à compenser les diminutions de recettes résultant du

ralentissement plus fort que prévu de la croissance. Les économistes estiment dans ce cas qu'on a laissé "jouer les stabilisateurs automatiques". Cette contribution positive des finances publiques à l'activité en 1991 est estimée(1) à 0,3 point de P.I.B. (à comparer à une croissance du P.I.B. de 1,2 %).

La tendance à la dégradation des situations budgétaires, conséquence du ralentissement de la croissance (et pour l'Allemagne du financement de la réunification) affecte tous les grands pays de l'O.C.D.E.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution du solde des administrations publiques (Etat, Collectivités locales, organismes de Sécurité sociale), dans les pays de l'O.C.D.E. et permet de constater la situation relativement plus favorable de la France.

Solde des administrations publiques

(En % du P.I.B./P.N.B.)

	1983	1989	1990	1991	1992
Allemagne	2,1	+ 0,2	- 1,8	3,1	3,4
Royaume Uni	+ 1,2	+ 1,3	0,7	2,1	4,5
Italie	- 10,9	10,0	10,6	10,3	- 10,1
Belgique	6,6	6,7	5,6	6,3	- 6,3
Pays Bas	5,1	5,1	5,3	4,6	- 4,3
Espagne	3,3	2,8	4,0	4,5	4,3
France	1,8	1,2	1,7	1,7	- 1,8
C.E.E.	4,0	2,7	3,8	4,3	4,6
Etats-Unis	2,0	1,6	2,5	3,0	3,7
Canada	2,6	3,1	3,8	5,2	3,8
Japon	+ 1,5	+ 2,4	+ 2,7	+ 2,4	+ 2,3
O.C.D.E.*	1,8	1,2	2,0	2,4	2,8

* 15 pays : C.E.E. + Etats-Unis + Canada + Japon.

Source : Direction de la Prévision.

Votre Délégation regrette par ailleurs que, contrairement aux recommandations du Xe Plan, la France demeure le seul des grands pays industrialisés où la préparation du budget ne s'accompagne pas de "projections budgétaires pluriannuelles... afin de mieux cerner les conséquences sur l'emploi et les marges de

1. Selon la Direction de la Prévision.

manoeuvre disponibles." On ne saurait considérer que l'annexe au Rapport économique, social et financier qui accompagne le projet de loi de finances tient lieu de projection budgétaire pluriannuelle(1).

Enfin, l'étude de la variation du solde primaire (égal au solde budgétaire avant charges de remboursement de la dette publique) est aussi importante que celle du solde budgétaire. En effet, seul un renforcement de l'excédent primaire permet de stabiliser le ratio dette publique sur P.I.B., c'est-à-dire de rendre "soutenable" à long terme le niveau d'endettement des administrations publiques.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du solde primaire depuis 1988.

EVOLUTION DU SOLDE PRIMAIRE

(en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
Solde budgétaire en exécution	- 114,7	- 100,4	- 93,4	- 131,7
Charges d'intérêt	98,7	116,1	136,7	141,7
Solde primaire	- 16	+ 15,7	+ 43,3	+ 10

L'évolution de la dette de l'Etat présentée ci-après montre que l'excédent hors charges d'intérêt dégagé depuis 1989 n'est pas suffisant pour permettre une stabilisation du rapport de la dette publique au P.I.B.

B.- L'évolution de la dette publique :

Le ratio dette publique sur P.I.B., demeuré stable autour de 15 % dans les années 70, connaît une forte croissance depuis le

1. Une projection à moyen terme des finances publiques, particulièrement nécessaire à l'information du Parlement, est certes présentée chaque année par M. Bernard BARBIER, Président de la Délégation, dans son rapport sur les projections macroéconomiques. Les hypothèses préalables à cette projection étant définies sous sa responsabilité, elle ne peut se substituer à un engagement budgétaire pluriannuel du Gouvernement.

début des années 80. L'augmentation de la part de la dette de l'Etat dans le P.I.B. est déterminée par deux facteurs :

- l'apparition de flux nets d'endettement nouveaux engendrés par un déficit hors charges d'intérêt ;

- un taux d'intérêt apparent de la dette supérieur au taux de croissance du P.I.B. ; dans ce cas, l'augmentation du rapport dette sur P.I.B. "s'auto-alimente" de façon exponentielle.

Pour stabiliser le poids de la dette dans le P.I.B., il faut que le budget dégage un excédent hors intérêts dont le montant est fonction du stock de dette et de l'écart entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance.

Le tableau ci-dessous montre qu'entre 1988 et 1992, cette condition de stabilisation du poids de la dette n'a pas été atteinte.

EVOLUTION DE LA DETTE BRUTE DE L'ETAT

	1988	1989	1990	1991	1992 (estimation)
Niveau (1)	25,8	26,4	27,6	28,2	28,8
Variation (2)	+ 1,7	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,6

(1) En % du P.I.B.

(2) Variation annuelle.

L'objectif visant à "revenir à une situation dans laquelle la dette n'augmente pas plus vite que la richesse nationale" n'a donc pu être satisfait.

Toutefois, comparée à ses principaux partenaires, la France connaît un rythme d'augmentation du poids de la dette publique relativement moins défavorable.

La stabilisation de la dette publique par rapport au P.I.B. a ainsi pu être évaluée à une correction du déficit budgétaire de l'ordre de 0,5 point de P.I.B. pour la France (soit environ 35 milliards de francs) contre 1,1 point de P.I.B. pour le Royaume-

Uni, 1,9 point de P.I.B. aux Etats-Unis et 3,1 point de P.I.B. en Allemagne(1).

Il faut également rappeler que le Sommet de Maastricht a fixé parmi les conditions préalables à l'entrée dans l'Union monétaire européenne un critère de dette totale des administrations publiques : celle-ci doit être inférieure à 60 % du P.I.B. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la France est aujourd'hui l'un des rares pays de la Communauté à obéir à ce critère.

	Dette brute des administrations publiques (en % du P.I.B.)
Belgique	129,6
Danemark	65,8
Allemagne	48,7
Grèce	99
Espagne	46,4
France	47,5
Irlande	100,4
Italie	103,9
Luxembourg	6,5
Pays-Bas	79,5
Portugal	62,7
Royaume Uni	45,6

Source : Commission des Communautés européennes - Novembre 1991.

1. Voir *La lettre économique de la Caisse des Dépôts*, n° 36, Mars 1992.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Réunie le mercredi 6 mai 1992 sous la présidence de M. Bernard Barbier, la délégation a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Roland Grimaldi, sur le bilan d'exécution du Xe Plan.

M. Roland Grimaldi a tout d'abord souligné que le Xe Plan ne contenait ni objectifs chiffrés ni engagements financiers et qu'il se prêtait donc mal à un bilan définitif et objectif. Il a toutefois estimé qu'il s'agissait d'un exercice nécessaire au moment où s'engage la préparation du XIe Plan.

Après avoir rappelé que la stratégie macroéconomique du Xe Plan reposait sur l'objectif de "désinflation compétitive", le rapporteur a évoqué les succès de la France dans le domaine de l'inflation. Le taux d'inflation y est en effet, en moyenne annuelle sur la période 1989-1992, inférieur de deux points à celui de la moyenne des pays de la Communauté et comparable pour les deux dernières années à la meilleure performance européenne.

Cette évolution favorable des prix, due notamment à une moindre progression des coûts salariaux, a permis de restaurer la compétitivité. Le déficit des échanges commerciaux de la France s'est ainsi réduit de plus de 20 milliards depuis 1989 et devrait se résorber en 1992. En outre, la contribution des échanges extérieurs à la croissance a été positive sur la période du Xe Plan, ce qui rompt avec la tendance antérieure. Enfin, la croissance du P.I.B. a été supérieure à celle de la moyenne des pays de la Communauté ou de l'O.C.D.E.

M. Roland Grimaldi a également souligné la convergence des taux d'intérêt français avec les taux d'intérêt allemands, ce qui traduit la crédibilité pour les marchés financiers de la politique économique française.

Le rapporteur a ensuite évoqué l'emploi et insisté sur le paradoxe selon lequel la France obtenait un taux de croissance du P.I.B. supérieur à celui de la moyenne de ses partenaires mais une évolution de l'emploi proportionnellement moins favorable. Il s'est ainsi interrogé sur les raisons d'une progression plus rapide de la productivité du travail dans notre pays et a évoqué les moyens qui permettraient d'enrichir le contenu en emplois de la croissance, tels que le travail à temps partiel ou une décentralisation accrue des négociations salariales. En raison d'une insuffisante progression de l'emploi et d'une augmentation plus rapide de la population active, la France est celui des grands pays de la Communauté où l'évolution du taux de chômage a été la plus défavorable.

M. Roland Grimaldi a enfin examiné la conformité de l'évolution des finances publiques avec les objectifs du Xe Plan. Les dépenses publiques ont ainsi progressé moins vite que le P.I.B. mais le financement des "grands chantiers" ouverts pour le Xe Plan en faveur de l'éducation nationale, la recherche ou la solidarité, a pu être assuré. Dans le domaine des recettes, les priorités du Xe Plan, telles que l'harmonisation fiscale européenne, la baisse de l'impôt sur les sociétés et la stabilisation des prélèvements obligatoires, ont été satisfaites.

Toutefois les déficits publics ont cessé de diminuer en 1991 en raison du ralentissement de la croissance, ce qui n'a pas permis de stopper l'augmentation de la dette publique par rapport au P.I.B. Le rapporteur a néanmoins souligné que tous nos partenaires, à l'exception du Japon, étaient également affectés par une dégradation des comptes publics et que le niveau d'endettement de la France était l'un des plus bas au sein des pays de l'O.C.D.E.

M. Bernard Hugo a souligné que le Xe Plan avait échoué sur ce qui constituait son objectif central, c'est-à-dire l'emploi et que la France avait connu la plus forte augmentation du chômage.

M. Bernard Barbier, président, s'est demandé dans quelle mesure les conditions d'exécution et la logique d'ensemble du Xe Plan n'avaient pas été modifiées par les bouleversements de l'environnement international et en particulier par la réunification allemande.

MM. Bernard Barbier, président, et Georges Mouly ont enfin regretté l'absence de continuité des structures ministérielles compétentes en matière de planification et regretté la disparition d'un ministère spécifiquement chargé du Plan.

Après les réponses du rapporteur aux intervenants, la délégation a approuvé le rapport d'information de M. Roland Grimaldi.