

N° 243

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1989

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur
l'élaboration du Xe Plan (1989-1992),*

Par M. Philippe FRANCOIS,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, *président* ; Jacques Braconnier, André Rabineay, Roland Grimaldi, Michel Rigou, *vice-présidents* ; Louis Minetti, *secrétaire* ; Philippe François, Roger Husson, Robert Laucournet, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Jean-Pierre Masseret, Geoffroy de Montalembert, Georges Mouly, Bernard Pellarin.

Plan - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. : LE PROCESSUS D'ELABORATION DU Xe PLAN	7
I. LA PHASE GOUVERNEMENTALE	7
A. La relance de la planification	7
B. L'esquisse du Plan	7
II. LA PHASE DE CONCERTATION	11
A. L'organisation de la concertation	11
B. Le travail des commissions	12
C. La consultation du Conseil économique et social	17
D. Les dernières modifications du projet	18
III. LE NON RESPECT DE LA PROCEDURE LEGALE	20
A. La loi du 29 juillet 1982	20
B. Les projets de réforme de la planification	21
C. Le vide juridique	23
CHAPITRE II. : QUELQUES REFLEXIONS SUR LE PROJET DE Xe PLAN ...	25
I. LA LOGIQUE D'ENSEMBLE DU PROJET	25
A. L'Europe omniprésente	26
B. L'emploi	28
C. La maîtrise de l'inflation	29
1. La prolongation de la rigueur salariale	29
2. La maîtrise des finances publiques	29
II. "LES GRANDS CHANTIERS"	31
A. Education et formation	31
B. Recherche et compétitivité	32
C. Solidarité	32
D. Aménagement du territoire et vie quotidienne	33
E. Service public	33
III. UNE "ARDENTE AMBITION" ?	34
A. Les limites de la concertation	34
B. L'absence d'engagements financiers	35
CHAPITRE III. : LES TRAVAUX DE PROJECTION A L'HORIZON DU PLAN	39
I. LE POINT DE DEPART OBLIGE : LA PREMIERE ESQUISSE DU PLAN ET LES HYPOTHESES D'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL	39
A. Le cadre défini par l'esquisse du Plan	40
B. Deux séries de projections à l'horizon du Plan	41

1. Les hypothèses d'environnement international	42
a) Les taux de change	42
b) La croissance étrangère	43
c) L'inflation étrangère	43
2. La modification supposée de tendances ou comportements observés sur le passé	45
a) La formation des salaires et des prix	45
b) La combinaison des facteurs de production et le contenu en emplois de la croissance	46
II. PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS	48
A. Les prix et les revenus	48
1. La première série de projections	49
2. La deuxième série de projections	49
B. Les échanges extérieurs	50
C. La croissance et ses composantes	52
1. Le rythme de la croissance dans les deux séries de projections ..	52
2. Les composantes de la croissance	52
a) La contribution des échanges extérieurs à la croissance	53
b) Le partage consommation-investissement	54
D. Les perspectives en matière d'emploi	55
E. Les finances publiques	57
III. CONCLUSIONS TIREES PAR LE GOUVERNEMENT DES TRAVAUX DE PROJECTION	59
CONCLUSION	62
EXAMEN PAR LA DELEGATION DU RAPPORT D'INFORMATION	63
ANNEXE : Réponses données par le Gouvernement au questionnaire établi par le rapporteur	65

Selon les termes de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les délégations parlementaires pour la planification "sont chargées d'informer l'Assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des Plans."

C'est en vertu de cette habilitation que la délégation du Sénat pour la planification a décidé de déposer sur le bureau du Sénat un rapport sur l'élaboration de la loi de X^e Plan, ainsi qu'elle l'avait fait en 1983 à l'occasion des deux lois du IX^e Plan.

Le présent rapport poursuit donc le travail de réflexion de la délégation qui a contribué depuis sa création, grâce à ses rapporteurs et aux initiatives de son Président, à l'information de la Haute Assemblée tant sur l'exécution du Plan que sur des questions essentielles de politique économique et sociale.

Il se veut une réflexion en amont des débats qui s'ouvriront au Parlement sur le projet de X^e Plan et une introduction aux travaux des commissions permanentes du Sénat. Il s'articule autour de trois thèmes :

- le processus d'élaboration du X^e Plan,
- quelques réflexions générales sur le projet de Plan,
- le contexte économique du Plan et les perspectives macro-économiques à l'horizon de 1992.

CHAPITRE I

LE PROCESSUS D'ELABORATION DU X^e PLAN

I- LA PHASE GOUVERNEMENTALE

A. La relance de la planification

Lors du Conseil des Ministres du 20 juillet 1988, le Gouvernement a approuvé les orientations proposées par le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan, en vue de relancer la planification.

Selon les termes mêmes du Premier ministre, le X^e Plan doit aider le Gouvernement à assurer la gestion de l'Etat "*dans des conditions aléatoires*", ce qui implique une forte capacité de "*proposition et d'imagination*" dans la perspective d'une "*économie ouverte et d'une société inquiète*".

Trois tâches étaient alors confiées au Commissariat au Plan : préparer un X^e Plan de quatre ans qui s'achèverait le 31 décembre 1992, conclure les nouveaux contrats de plan et enfin, mettre en place un système d'évaluation de l'impact des politiques publiques.

B. L'esquisse du Plan

Pour l'élaboration du projet de Plan, le Gouvernement a retenu une procédure inverse de celle qui prévalait habituellement : plutôt que d'engager immédiatement une concertation générale avec

les partenaires sociaux, il a choisi en effet, de présenter une esquisse de Plan, document gouvernemental, à partir duquel s'ouvriraient la discussion et la concertation.

Ce document, intitulé "Première esquisse - La France, l'Europe, Le Plan 1989-1992" a été rendu public le 29 septembre 1988, soit deux mois après la décision de relancer la planification.

Exceptionnellement brève (trente pages), assortie d'un avant-propos de M. Michel Rocard, dans lequel le Premier ministre dresse un état peu optimiste de la France -tout en reconnaissant qu'elle "*est aujourd'hui, le pays qui a le plus de chances non seulement de préserver son identité, mais même de contribuer fortement au réveil on a la renaissance de l'ensemble du continent*"- l'esquisse du Plan comprend trois chapitres :

Le premier, intitulé "**Pour un Plan stratégique**" constitue une apologie de la planification revue et corrigée : "*Les Français souhaitent qu'on leur dise ce que l'on veut et où l'on va. Ils ont besoin de repères et d'objectifs. Cela suppose que les pouvoirs publics fassent des choix compréhensibles*".

L'objectif du Plan est clairement énoncé : il doit être "*la réponse au défi de l'insertion accélérée de la France dans une Europe ouverte sur le monde*".

Le second chapitre, "**Une stratégie de croissance pour la France**" définit les priorités du Plan et les choix économiques du gouvernement. **L'objectif central** est de retrouver progressivement un **haut niveau d'emploi**. Partant du constat qu'une croissance de 2,5 % l'an permet seulement de stopper les destructions d'emplois, l'esquisse retient "*une ambition de croissance plus forte*" et une politique spécifique destinée à accroître le contenu en emplois de la croissance.

Pour ce faire, elle s'engage à "*stabiliser -à tout le moins- les cotisations sociales à la charge des entreprises*".

Deux conditions sont posées à cette stratégie de croissance : maîtriser l'inflation ("*aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne*") et réussir le passage à la dimension européenne ce qui suppose la mise en place d'un système fiscal empêchant la délocalisation de l'épargne, l'adaptation des secteurs protégés (transport aérien, énergie) et une progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie.

Second objectif prioritaire : une cohésion sociale forte. L'esquisse de Plan retient comme "*priorité sociale la mise en place dans les branches et dans les entreprises de conditions favorables à un nouveau dialogue.*" Elle souligne la nécessité d'assurer la sauvegarde et la maîtrise financière de la protection sociale, ce qui impose des "*financements complémentaires qui tiennent compte de la nécessité de contenir la hausse du coût du travail*".

L'Etat, quant à lui, s'engage à réduire, chaque année, le déficit budgétaire et "*à faire plus et mieux avec moins d'argent.*"

Le troisième chapitre "**Une stratégie de croissance pour l'Europe**" part du postulat selon lequel "*l'Europe n'est pas une contrainte, c'est une ambition*". Il prend parti pour un effort mieux réparti d'harmonisation des législations et s'oppose à un rapprochement trop rapide et donc excessivement coûteux des taux de T.V.A.. Préconisant une initiative concertée de croissance européenne, qui pourrait se concrétiser par de grands projets d'intérêt économique, notamment dans le domaine des infrastructures, l'esquisse de Plan insiste enfin sur la nécessité d'une "*Europe sociale autant que d'une Europe économique*" et d'un "*socle social qui tende vers la recherche du succès par le haut et non par le bas*".

Au total, la première esquisse du Plan ne constitue qu'un catalogue d'objectifs très généraux, sans cadrage financier. Aussi n'a-t-elle suscité que des réactions mitigées et une certaine déception dans une presse pourtant largement sollicitée :

- Le "document aborde avec une prudence professorale quelques sujets imposés de la macro-économie politique. Comme dans une bonne copie d'énarque, qui prendrait la précaution de dire que tout est dans tout avant de se risquer sur le sentier escarpé de la proposition, il rappelle que si "le monde frappe à notre porte", l'objectif des années à venir consistera à "rester français tout en construisant l'Europe"...

...Sur le chapitre brûlant de la fiscalité, on se contente de souhaiter une réduction des prélèvements obligatoires sans en indiquer les moyens. Les références au pacte social dans l'entreprise et au maintien de la protection sociale prennent, comme toujours, allure de vœux pieux. Ce qui fait ressembler ce premier état du Xe Plan à l'annexe macro-économique d'une certaine "Lettre à tous les Français". (1).

"Le document ne brille pas par son originalité. Organisé de façon académique en deux parties distinctes, la France d'un côté, l'Europe de l'autre, le texte expose le problème hexagonal (l'importance du chômage, le poids des contraintes extérieures) et développe un traitement forcément consensuel de la crise : nul ne niera qu'il faut dégager des marges de manoeuvre pour rechercher une croissance plus forte en emploi. Nul ne reprochera au Gouvernement de vouloir maintenir une cohésion sociale forte. Les moyens d'y parvenir ne feront bondir personne, parce qu'ils sont devenus classiques. Les problèmes de la sécurité sociale sont une fois de plus posés sans esquisse de solution concrète"(2).

(1) Le Nouvel Economiste n° 661 du 23 septembre 1988.

(2) Les Echos - Jeudi 29 septembre 1988.

II- LA PHASE DE CONCERTATION

A. L'organisation de la concertation

Le dispositif de réflexion, mis en place par le secrétaire d'Etat chargé du Plan, comprenait des instances de concertation traditionnelles sous la forme de **commissions**, chargées de discuter et d'enrichir le texte du gouvernement, chacune sur un sujet particulier :

- Europe technologique, industrielle et commerciale.

Président : M. Antoine Riboud

- Europe financière et monétaire.

Président : M. Jean Peyrelevade

- Relations sociales et emploi.

Président : Mme Martine Aubry

- Protection sociale.

Président : M. René Teulade

- Education, formation, recherche.

Président : M. René Rémond

- Vie quotidienne et cadres de vie.

Président : M. Jean-Michel Bloch-Lainé

- Efficacité de l'Etat.

Président : M. François de Closets

Parallèlement, deux **comités consultatifs** ont été institués afin, selon les termes du secrétaire d'Etat, "de donner la parole à ceux qui ne l'ont pas" :

- un comité "Europe", formé de membres non-français de la Communauté européenne, et présidé par M. Gaston Thorn,

- un comité "jeunes", présidé par le spationaute M. Patrick Baudry et constitué de jeunes de 18 à 25 ans.

Enfin, deux groupes de réflexion étaient chargés d'apporter une contribution particulière :

- un groupe de réflexion "horizon 2000", présidé par l'historien M. Emmanuel Le Roy Ladurie et ,

- un groupe d'experts en macro-économie qui a étudié les projections présentées dans le troisième chapitre de ce rapport.

B. Le travail des commissions

Les travaux des diverses commissions doivent se poursuivre jusqu'à l'été 1989 où ils seront rendus publics. Mais elles ont, dès le mois de décembre, remis un avis sur l'esquisse de Plan, proposant des modifications ou de nouvelles orientations.

Votre délégation tient à saluer le travail très important accompli par les commissions qui ne disposaient pourtant que d'un délai très court pour présenter leurs observations.

Les réflexions des commissions ont été orientées autour de deux thèmes principaux : le marché unique européen et la modernisation du secteur public. Brièvement résumées, leurs propositions ont été les suivantes :

● **La commission "Europe technologique industrielle et commerciale"** a présenté un avis assez critique sur l'esquisse de Plan, estimant que les objectifs qu'il fixe devraient être mieux hiérarchisés afin de donner au Plan une cohérence suffisante.

Elle a regretté que le projet gouvernemental exclue a priori la consommation intérieure comme moteur de la croissance, ne retenant que l'exportation et l'investissement. Estimant que la volonté d'aligner l'inflation française "sur la meilleure performance européenne" pourrait être incompatible avec un taux de croissance

suffisant pour faire diminuer le chômage, elle souhaite une politique plus volontariste en matière de création d'emplois.

La commission a mis en doute la compatibilité entre l'objectif de réduction progressive du déficit budgétaire, les dépenses prévues en matière de formation, de recherche, de solidarité et les contraintes fiscales liées à 1992, contestant la priorité accordée par l'esquisse du Plan à l'harmonisation de la T.V.A. par rapport à la fiscalité directe. Quant aux moyens qu'elle préconise, ils s'articulent essentiellement autour de deux axes :

- assurer la compétitivité de la France à l'exportation,
- soutenir les petites et moyennes entreprises à la fois par l'aide au conseil et le renforcement des fonds propres.

● La commission "Europe financière et monétaire" a tenu à souligner que l'échéance du grand marché intérieur ne constituait pas une *"date future unique et encore lointaine"* en matière financière puisque la libération des services financiers interviendra dès 1990. Pour faire face aux conséquences de l'ouverture des frontières, elle *"estime nécessaire un renforcement des mécanismes techniques de défense des parités au sein du système monétaire européen avant juillet 1990"*. Ce dispositif ne pouvant constituer qu'une mesure temporaire, la commission a estimé que la solution optimale était celle d'une **monnaie unique** et que le Plan devait faire *"un choix résolu en faveur de la constitution d'une zone monétaire unifiée"*.

S'agissant de l'adaptation de notre fiscalité, elle se prononce pour un système de retenues à la source généralisées.

Les mesures prioritaires qu'elle suggère, sont la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie, la définition d'un régime fiscal pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) de capitalisation et un allègement de la fiscalité sur les produits qui procurent des financements longs aux entreprises.

● L'avis de la commission "Relations sociales et emploi" débute par un rappel de la priorité des quatre ans à venir : *"l'objectif essentiel pour la période couverte par le Plan doit être l'accroissement durable du volume de l'emploi"*. Il distingue alors deux "leviers" permettant de développer l'emploi :

- la modification progressive de l'assiette des cotisations sociales : *"Il n'est pas sûr que les cotisations sociales doivent rester principalement assises sur les salaires dès le premier franc (ou sur les revenus des non salariés) dès lors que la protection sociale couvre l'ensemble de la population, sans toujours exiger une référence à un emploi antérieur."*

- la reprise d'une baisse tendancielle de la durée du travail parallèle à celle de nos principaux partenaires.

Sur le court terme, la commission estime que le secteur tertiaire est le seul capable de provoquer une accélération des créations d'emploi.

Enfin, elle souhaite que les entreprises elles-mêmes revoient leur politique de gestion de la main d'oeuvre en limitant notamment le recours aux emplois précaires.

● La commission "Protection sociale" a présenté plusieurs propositions. La principale concerne l'instauration d'un prélèvement proportionnel sur tous les revenus des ménages : revenus professionnels, de remplacement (retraites, indemnités de chômage), du patrimoine, qui serait affecté soit à la branche familiale (dans ce cas, un transfert des actuelles cotisations familiales devrait être envisagé vers d'autres branches, et notamment la vieillesse) soit à la partie des charges des autres risques qui n'ont plus de rapport avec la vie professionnelle.

S'agissant de la politique familiale, elle se prononce pour le maintien des conditions de ressources exigées pour certaines prestations et la priorité aux familles les plus pauvres et aux familles nombreuses.

En matière de retraite, elle suggère l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits, le relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein et le durcissement des modalités actuellement très larges de son décompte.

Dans le domaine de la santé, la commission met en garde contre une baisse des taux de remboursement qui irait à l'encontre de l'objectif d'égalité d'accès aux soins et énumère plusieurs actions permettant la stabilisation des dépenses : développer la prévention et le bon usage des soins, rénover les méthodes de planification hospitalière, maintenir la limitation du nombre d'étudiants en médecine, modifier la rémunération des pharmaciens.

● La commission "Education-formation-recherche" s'est intéressée essentiellement aux deux premiers aspects de son champ d'investigation. Elle définit dans son avis les principes d'action qui doivent guider la politique de l'éducation au cours du X^e Plan. Il s'agit en premier lieu, d'adapter la formation à la diversité des publics, en reconnaissant une *"pluralité des formes d'excellence"*, et, en second lieu, d'accompagner le développement quantitatif de la formation d'une transformation qualitative : *"un pourcentage donné de jeunes au niveau du baccalauréat n'a de signification que dans la mesure où l'on sait de quels baccalauréats il s'agit"*.

Les principales propositions de la commission visent deux objectifs :

- l'amélioration de la qualité de l'enseignement, qui passe par l'allègement de la journée de l'élève et la réduction du volume des connaissances dispensées afin de *"substituer à l'encyclopédisme actuel une réelle assimilation des connaissances,"*

- celle de la gestion du système scolaire et universitaire par la revalorisation du métier d'instituteur, le développement de l'autonomie des établissements, grâce à des projets d'établissements tenant compte des spécificités et des besoins du public scolarisé, et enfin, la mise en place d'une carte universitaire cohérente, par région, tenant compte des demandes de l'économie.

• La commission "Vie quotidienne et cadres de vie" a établi le constat des disparités et des ségrégations de la France d'aujourd'hui, tant régionales que sociales ainsi que des besoins nés de l'unification des modes de vie, avant d'avancer quatre séries de propositions pour le X^e Plan :

. affirmer le rôle de l'Etat sans le confondre avec celui des collectivités décentralisées, par le renforcement des services locaux, la publication annuelle des comptes régionaux et locaux des politiques publiques;

. "choisir, anticiper plutôt que subir", en améliorant la connaissance statistique des transformations économiques, démographiques et sociales et l'évaluation des politiques publiques. L'avis de la commission, constatant que *"le maintien d'un nombre important de communes et la superposition de quatre niveaux d'administration territoriale complique le développement des solidarités indispensables"*, propose d'améliorer la coordination des politiques départementales au sein de l'espace régional;

. offrir des services de vie quotidienne de qualité : *"la politique de l'habitat doit s'orienter vers la gestion des stocks plutôt que d'affecter des moyens supplémentaires aux flux de constructions neuves"*, *"pour lutter contre l'échec scolaire"*, il est nécessaire d'aller vers la *"déconcentration de la gestion des carrières des enseignants"*, certains services privés (commerces-distributeurs de carburant...) pourront être municipalisés.

. mettre en oeuvre une politique des villes. Cet axe de proposition recouvre à la fois l'assouplissement des règles de coopération entre communes (*"il faut renoncer aujourd'hui à l'ambition de doter les communes d'un cadre de collaboration universel adaptable à toutes"*), la réforme de la fiscalité locale (*"la liberté des taux n'a de sens que si elle s'accompagne d'une harmonisation et d'une péréquation dans l'agglomération"*) et le renforcement du rôle de la délégation interministérielle à la ville (*"l'implication renforcée de l'Etat dans la ville est un préalable obligé à la mise en place d'une politique globale des villes"*).

• L'avis de la commission "Efficacité de l'Etat" pose en préalable que la répartition des tâches entre secteurs public et privé doit se faire selon un critère "*non idéologique*", le service public assuré par l'Etat devant être "*la solution qui offre à tous les meilleures prestations et les plus irremplaçables au meilleur coût*".

Les trois voies de la réforme de l'Etat qu'il propose sont la "*redécouverte*" du public (les mesures concrètes vont du guichet unique aux horaires d'ouverture et au respect des délais de paiement de l'administration vis-à-vis de ses créanciers), la modernisation de la gestion (généralisation de la comptabilité analytique, assouplissement des procédures budgétaires, intéressement des services et des personnels à leurs résultats) et la gestion des personnels (recomposition de la fonction publique sur la notion de métiers, développement d'une politique prévisionnelle des emplois et gestion individualisée).

C. La consultation du Conseil économique et social

Saisi le 30 janvier 1989 du projet de loi portant approbation du Plan 1989-1992, le Conseil économique et social a rendu son avis le 1^{er} mars 1989. Sans remettre en cause les principales orientations du projet, l'avis du Conseil économique et social formule cependant un certain nombre d'observations.

S'agissant de la procédure et de l'exécution du Plan, il souhaite l'amélioration du processus de concertation, une élaboration coordonnée du Plan national et des contrats de Plan Etat-régions, ainsi que l'examen à mi-parcours de l'exécution du Plan.

Sur le fond des orientations proposées, le Conseil économique et social regrette l'absence de stratégies industrielles par branches ou secteurs et la place trop limitée qui est réservée dans le développement de l'emploi, à certaines activités, et en particulier à l'artisanat et au commerce. Enfin, tout en reconnaissant les impératifs de l'équilibre extérieur et de la compétitivité de l'économie française, il se prononce pour "*des politiques salariales un peu plus soutenues*", considérant que la France présente désormais des coûts

salariaux totaux globalement compétitifs par rapport à ceux constatés chez nos partenaires, et en particulier en R.F.A..

Le projet d'avis du Conseil économique et social a été adopté par 105 voix contre 30 et 55 abstentions.

Ce résultat mérite quelques commentaires, car il recouvre, en effet, aussi bien l'opinion des groupes socio-professionnels à l'égard du projet de Plan qu'à l'égard des propositions du projet d'avis lui-même.

Ainsi, les groupes de la C.G.T. et de la C.G.T.-F.O. ont émis un vote défavorable afin d'exprimer leur opposition au projet de Plan, alors que le groupe de la C.F.D.T. comme celui des entreprises privées s'abstenaient mais pour des motifs contraires : le groupe de la C.F.D.T. porte un jugement réservé sur le projet de Plan et estime que l'avis ne l'infléchit pas suffisamment, le groupe des entreprises privées juge très favorablement le projet de plan mais émet "*les plus expresses réserves sur l'avis voté par le Conseil économique et social*", regrettant que, "*contrairement au projet de Plan, il exprime des réticences sur la politique de rigueur budgétaire et de réduction des charges, des oppositions ambiguës à l'harmonisation des conditions fiscales et sociales de la concurrence et des exigences nouvelles dans les domaines de la réduction de la durée du travail et de la protection sociale.*"

D. Les dernières modifications du projet

Le Gouvernement a modifié assez sensiblement son projet afin de tenir compte des observations du Conseil économique et social. Dans le texte définitif du projet de Xe Plan, approuvé par le Conseil des ministres du 22 mars 1989, ont été insérés, tout d'abord, un certain nombre de précisions et de compléments aux grandes orientations. Parmi les plus notables, on relèvera la mention de la préservation de l'environnement comme condition de la compétitivité, le rappel de la nécessité de poursuivre une politique d'économies d'énergie, le souhait du renforcement du rôle européen de Strasbourg, et l'importance d'une amélioration des conditions de transmission des petites et moyennes entreprises.

Mais une autre modification, plus lourde de conséquences et que certains ont qualifiée de *"gauchissement"* du Xe Plan, est intervenue entre le texte soumis au Conseil économique et social et le projet définitif. Sensible aux arguments selon lesquels le projet de Xe Plan était plus favorable aux entreprises qu'aux salariés, le Gouvernement a, en effet, assoupli ses objectifs économiques de compétitivité et de rigueur. Le projet définitif affirme donc qu'il ne serait être question de sacrifier la consommation des ménages et fixe sa progression à un taux minimum de 2 % par an. Faisant référence aux "lois Auroux", il rappelle la nécessité du dialogue dans l'entreprise et celle *"de mieux définir les pouvoirs des travailleurs"*. Le Gouvernement a aussi supprimé l'énoncé des trois priorités d'*"une fiscalité favorable à l'emploi"*, la baisse de l'impôt sur les sociétés, la réduction des entraves fiscales à l'adaptation et à la réorganisation du secteur productif (droits d'enregistrement, régime des restructurations harmonisé avec nos partenaires) et l'allègement de la taxe sur le foncier non bâti. Sur ce dernier point, votre rapporteur ne peut que déplorer que la référence à une mesure réclamée massivement par le monde agricole ait été aussi rapidement rayée d'un trait de plume.

Ces ultimes modifications du projet de Xe Plan peuvent-elles être considérées simplement comme des assouplissements mineurs ou sont-elles la manifestation d'un changement plus profond de l'orientation du Plan ?

Un dernier paragraphe ajouté par le Gouvernement dans le projet définitif laisse entendre que cette seconde hypothèse serait la bonne. Il concerne l'*"économie mixte"* :

"C'est pourquoi la France a choisi le 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".

III- LE NON RESPECT DE LA PROCEDURE LEGALE

A. La loi du 29 juillet 1982

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, présentée et défendue par M. Michel Rocard, fixe précisément la procédure de préparation du Plan et détermine les modalités de la concertation préliminaire à son examen par le Parlement.

Elle distingue deux lois de Plan, la première définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus, la seconde précisant les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan.

La première loi de Plan s'accompagne d'un rapport que le Gouvernement soumet au Parlement et qui indique notamment les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du Plan.

Le rapport est élaboré à l'issue d'une procédure longue et complexe :

- chaque région fait connaître au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives,
- le Gouvernement élabore, au vu de cette consultation des régions un document d'orientation. Le document est soumis à la commission nationale de planification et transmis aux régions à titre d'information (1).

(1) La commission nationale de planification comprend 80 membres : représentants des conseils régionaux, des organisations patronales et syndicales, des mouvements associatifs et culturels ainsi que des personnalités qualifiées.

La commission nationale de planification, après avoir conduit les consultations nécessaires, remet un rapport au gouvernement.

Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de Plan qu'il soumet au Conseil économique et social, puis au Parlement.

S'agissant de la seconde loi de Plan, la loi du 29 juillet 1982 prévoit encore un avis de la commission nationale de planification.

La procédure de la loi de 1982 a été l'objet de nombreuses critiques. Elle se caractérise en effet par un formalisme et une lourdeur excessive. Par ailleurs, confirmant les craintes du rapporteur de la loi portant réforme de la planification (1) et celles du rapporteur de la délégation du Sénat pour la planification (2), la commission nationale de planification, organe central de la préparation du Plan, du fait de son importance et de sa composition, n'a pu jouer le rôle qui lui était dévolu. Alors qu'elle devait dégager les choix stratégiques et les objectifs du Plan, elle s'est bornée à n'être que le faire-valoir des différents partenaires sociaux.

B. Les projets de réforme de la planification

Les inconvénients et les lacunes de la procédure de planification, qui n'avait permis qu'une concertation artificielle, ont conduit tant le ministre chargé de la fonction publique et du Plan du Gouvernement de M. Jacques Chirac, M. Hervé de Charette, que le Conseil économique et social à présenter des projets de réforme.

(1) Rapport de M. Bernard Barbier - Sénat n°414 (1981-1982).

(2) Rapport d'information sur l'élaboration de la première loi du IXe Plan par M. Jacques Moission - Sénat n° 351 (1982-1983)

Dans un avis, présenté le 10 mars 1987, le Conseil économique et social (1) se prononçait pour le remplacement de la commission nationale de planification par une commission centrale du Plan constituée d'un petit nombre de représentants de l'administration, des organisations socio-professionnelles représentatives et de quelques experts, siégeant auprès du commissaire au Plan désigné comme le responsable de l'organisation de toute la phase de concertation.

La délégation du Sénat pour la planification suggérait, quant à elle, la modification du caractère quinquennal des plans, suggérant des horizons temporels différents pour les documents simplement prospectifs, pour ceux par lesquels le Gouvernement propose une stratégie et pour ceux qui sont relatifs à la programmation des grands équipements..

M. Hervé de Charette déposait enfin un projet de loi portant réforme de la planification, quelques temps avant l'élection présidentielle, ce qui lui valut de n'être pas inscrit à l'ordre du jour des Assemblées. Au moins ce projet avait-il le mérite de poser le principe d'une réforme de la procédure de planification et de proposer des solutions orientées autour de trois lignes directrices : souplesse, simplicité et recentrage sur les seules décisions qui relèvent de l'Etat.

C'est ainsi que le projet de loi prévoyait un document unique préparé par le Gouvernement à l'élaboration duquel les partenaires sociaux et économiques étaient associés, puis la consultation du Conseil économique et social. Ce Plan, définissant les principales orientations de la politique du Gouvernement à moyen terme, devait être approuvé par une loi chargée d'en déterminer la durée.

Chaque année, le Gouvernement était tenu d'adresser au Parlement un rapport dressant le bilan des actions engagées au regard des orientations du Plan et des questions soulevées par les travaux du commissariat général au Plan dans le cadre de ses missions de prospective.

(1) L'avenir de la planification. Avis présenté par M. Jean Velitchkovitch.

Enfin, le projet de loi distinguait la planification nationale de la préparation des contrats Etat-régions.

Le document de plan unique, la suppression de la commission nationale de planification et l'adaptation de la durée du plan aux circonstances du moment (1) étaient les trois points marquants de ce projet.

C. Le vide juridique

Le nouveau Gouvernement n'a pas jugé nécessaire de poursuivre la réforme de la planification, mais il a curieusement adopté une procédure qui est en définitive très proche de celle qui avait été dessinée en mars 1988 : initiative du projet de Plan laissée au gouvernement, suppression de fait de la commission nationale de planification, durée modulable du Plan en fonction des circonstances et document unique.

Pourquoi, dans ces conditions, refuser une adaptation de la législation et préférer agir en dehors des règles fixées par la loi en vigueur ? A de multiples reprises, la délégation pour la planification a interrogé le secrétaire d'Etat chargé du Plan à ce propos, suggérant le dépôt d'un projet de loi abrogeant la loi du 29 juillet 1982 ou certains de ses articles. A ces demandes, a été opposée une fin de non-recevoir.

(1) Cette périodicité avait été fixée à quatre ans, de 1989 à 1992, pour tenir compte de l'instauration du marché européen unifié au 1^{er} janvier 1993.

CHAPITRE II

QUELQUES REFLEXIONS SUR LE PROJET DE PLAN

I - LA LOGIQUE D'ENSEMBLE DU PROJET

Le projet de loi de Plan se présente sous la forme d'un rapport de taille modeste et raisonnable (1) décomposé en trois chapitres et une introduction.

Celle-ci, intitulée "l'ardente ambition", décrit brièvement et parfois schématiquement les "menaces" et les "chances" qui caractérisent l'environnement international et la société française, pour conclure à la nécessité de la planification dans un monde "*plus aléatoire, plus complexe et plus interdépendant*".

Le Plan lui-même comprend trois chapitres consacrés à la France, à l'Europe, et aux "grands chantiers" (2) qui précisent les priorités retenues pour l'action du gouvernement.

Le raisonnement du planificateur s'articule essentiellement autour de trois thèmes :

. l'Europe, conçue comme une "ambition", et non comme une "contrainte", mais qui a cependant toutes les caractéristiques de cette dernière,

. l'emploi, consacré "objectif central" du Plan,

. la maîtrise de l'inflation, condition d'une amélioration de la compétitivité de l'économie française par rapport à l'ensemble de nos partenaires.

(1) Rappelons que le seul rapport annexé à la première loi du IXe Plan comportait plus de 350 pages.

(2) Les "grands chantiers" sont examinés dans la deuxième partie du chapitre II.

A - L'Europe omniprésente

La principale caractéristique du projet de Plan est la place prééminente qu'y tient l'Europe et plus particulièrement l'achèvement du marché intérieur. Le thème de l'Europe est cependant abordé de deux manières différentes : d'une part à travers la nécessaire adaptation de l'économie et de la société françaises aux exigences du marché intérieur unifié, d'autre part, à travers l'exposé de l'action européenne de la France, telle que l'entend le gouvernement.

La politique préconisée par le Xe Plan pour adapter la France au grand marché appelle peu de commentaires. Qu'il s'agisse de normalisation, d'obstacles non tarifaires ou des modalités d'ouverture des professions de services réglementées, le Plan ne fixe pas de règles de conduite et renvoie aux professionnels et aux partenaires sociaux, le soin de se préparer à l'échéance de 1992. Il n'en est pas de même, cependant, en matière d'harmonisation fiscale, domaine dans lequel trois ordres de priorités sont distingués :

"Certaines mesures doivent être adoptées en priorité, telles que la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie et la définition d'un régime fiscal pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) de capitalisation. En seconde priorité, vient le régime fiscal des financements longs aux entreprises. A terme enfin, la France aura à envisager une remise en ordre générale de la fiscalité de l'épargne".

La troisième partie du projet de Plan, intitulée "une ambition pour l'Europe", qui expose les orientations de la politique européenne du gouvernement, appelle beaucoup plus de réactions.

De ce véritable programme de politique européenne (1), nous retiendrons deux propositions qui portent sur des domaines-clés de la construction européenne : l'Europe monétaire et l'Europe des citoyens.

(1) Où le sérieux se mêle parfois au pittoresque, comme en témoigne cette remarque : "on notera, à cet égard, un aspect préoccupant : même à l'époque du TGV ou du Concorde, la mobilité des hommes n'atteindra jamais la mobilité des capitaux qui, à travers les terminaux d'ordinateurs, atteint la vitesse de la lumière".

S'agissant de l'**Europe monétaire**, le projet de Plan, même s'il ne va pas jusqu'à reprendre les suggestions de la commission "Europe financière et monétaire", se prononce clairement pour une monnaie européenne : *"on ne conçoit pas de marché véritablement unifié sans monnaie commune"*.

Mais s'il réaffirme *"la nécessité de parvenir, à terme, à une monnaie unique gérée par des institutions spécifiques"*, il repousse au delà de 1993 la réalisation de cet objectif.

Lors de son audition par la délégation pour la planification le 2 mars 1989, M. Lionel Stoleru, secrétaire d'Etat chargé du Plan a cependant précisé qu'il était tout à fait favorable à l'union monétaire, estimant que la France y aurait avantage, eu égard au poids du déficit franco-allemand dans notre solde extérieur. Il a souhaité que des initiatives déterminantes soient prises en ce sens durant la période couverte par le Plan.

S'agissant de l'**Europe des citoyens**, votre rapporteur a relevé, au milieu d'intentions très louables et d'engagements respectables (*"un développement des échanges culturels, économiques et sociaux peut permettre l'émergence de générations d'authentiques européens"*), une proposition qui est curieusement passée inaperçue dans les nombreux commentaires présentés par la presse lors de la publication du projet de Plan :

"Droit fondamental, le vote est également une des manifestations essentielles de la citoyenneté. Il convient donc d'étudier le rapprochement des droits civiques entre nationaux et résidents d'autres pays de la Communauté, notamment la possibilité de faire participer les ressortissants de la Communauté aux élections locales ainsi qu'aux élections européennes de leur lieu de résidence. C'est ainsi que peu à peu les Français se sentiront authentiquement citoyens de l'Europe".

Rappelons que cette proposition, qui avait fait l'objet d'un projet de directive de la commission européenne, a été examinée récemment par le Parlement européen. Celui-ci a estimé que le droit de vote devait être accordé aux citoyens communautaires ayant résidé dans l'Etat membre pendant une durée égale au maximum à cinq ans. Renforçant les propositions de la Commission, le Parlement européen souhaite que les conditions d'éligibilité soient les mêmes que celles qui régissent le droit de vote, sous réserve d'une exception

concernant les fonctions de maire ou d'adjoint au maire. Enfin, lorsque la proportion de ressortissants des Etats membres résidant dans un autre Etat dépasse 20 % de l'ensemble de l'électorat, le Parlement européen propose que l'Etat membre bénéficie d'un report d'application de la directive.

Mais, si le projet de Plan s'engage dans la voie tracée par le Parlement européen, il n'en reste pas moins qu'une modification aussi fondamentale de notre droit électoral, parce qu'elle implique une révision de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, devra faire l'objet d'un débat au sein du Parlement français ou éventuellement d'un referendum.

B - L'Emploi

L'amélioration de la situation de l'emploi est, sans conteste, la priorité essentielle du projet de Plan.

Pour réussir la "*reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi*", le projet de Plan distingue trois voies :

- un **nouveau partage social** ("*l'équité commande aujourd'hui que les fruits de la croissance soient affectés prioritairement à la réduction du chômage*") qui implique à la fois la modération des gains de pouvoir d'achat des salariés et le partage du travail grâce à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Il convient, à cet égard, de rappeler que la politique d'aménagement du temps de travail, préconisée par le projet de Plan, ne serait acceptable que dans la mesure où elle aurait pour seul objectif une meilleure utilisation des investissements des entreprises. Si, au contraire, l'aménagement du temps de travail signifiait une baisse systématique de la durée du travail, comme ce fut le cas en 1982, il aboutirait simplement à gérer la pénurie de travail, sans réelle perspective d'amélioration de la situation de l'emploi.

- l'**allègement du coût du travail** qui devrait permettre d'"*enrichir le contenu en emplois de la croissance*". Pour ce faire le Gouvernement prend l'engagement que "*les cotisations sociales à la charge des entreprises seront à tout le moins stabilisées et les marges de manoeuvre disponibles consacrées à l'allègement des charges sociales pesant en particulier sur les emplois les moins rémunérés*".

Le secrétaire d'Etat chargé du Plan a indiqué à la Délégation que l'effort de réduction du coût du travail ne remettrait pas en cause le S.M.I.C. mais porterait en priorité sur l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires.

- le développement des services, enfin, mais dans le respect de la priorité donnée à l'emploi industriel. La démonstration de l'utilisation du secteur des services, comme relais de l'industrie dans la création d'emploi, n'apparaît toutefois pas totalement convaincante. Illustrées par trois exemples (le service de garde d'enfants, l'aide à domicile aux personnes âgées et la sauvegarde de l'environnement), les "nouvelles demandes" discernées par le projet de Plan devraient, entraîner la création d'emplois nouveaux.

C - La maîtrise de l'inflation

L'amélioration de la compétitivité de l'économie française par rapport à l'ensemble de nos partenaires passe nécessairement, selon le projet de Plan, par la maîtrise de l'inflation. Celle-ci résultera elle-même de la modération des revenus nominaux et d'une gestion stricte des dépenses publiques.

1. La prolongation de la rigueur salariale

C'est sans aucune ambiguïté que le projet de Plan se prononce pour la poursuite d'une **politique sévère de limitation de la hausse des salaires** : *"la modération salariale sera poursuivie au cours des prochaines années. Une partie du chemin reste, en effet, à accomplir dans le redressement économique avant de retrouver une situation qui autorise une évolution moyenne du pouvoir d'achat salarial identique à celle des gains de productivité du travail dans l'économie"*.

Cette volonté affichée de rigueur, peu conforme il est vrai aux revendications actuelles des salariés et des organisations syndicales, s'accompagne toutefois d'un changement de terminologie dont on appréciera les nuances : *"Il ne faut pas confondre un discours d'austérité qui correspondait à la crise avec un discours de solidarité au sein d'une croissance retrouvée, même si cette croissance est modérée."*

2. La maîtrise des finances publiques

Evoquant les obligations qui résulteront de l'harmonisation fiscale européenne, le projet de Plan place l'aménagement de la fiscalité de l'épargne en premier objectif. Vient ensuite l'harmonisation de la T.V.A..

Mais dans le même temps, le Plan s'engage à la fois à poursuivre la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et à réduire, chaque année, le déficit budgétaire de l'Etat, de 1988 à 1992. Il envisage donc une augmentation de la part relative des prélèvements directs dans l'ensemble des prélèvements obligatoires et prévoit la mise à l'étude d'un système de recouvrement par retenue à la source.

Constatant avec une certaine candeur la difficulté de conjuguer rigueur budgétaire et intégration européenne - "*plus généralement, la volonté de stabiliser voire d'alléger les cotisations sociales des employeurs, d'harmoniser en baisse la T.V.A. et la fiscalité de l'épargne, les besoins reconnus en matière budgétaire et sociale, la nécessité de réduire le déficit budgétaire amènent à réfléchir à la compatibilité financière de l'ensemble de ces orientations et de ces évolutions*" - le projet de Plan estime que celle-ci "*sera assurée par les marges de manoeuvre résultant de la croissance (1) mais que d'autres solutions peuvent se révéler nécessaires*" et notamment l'instauration d'un **prélèvement assis sur tous les revenus**.

Complétant et précisant le panorama des mesures financières prévues par le projet de Plan, M. Lionel Stoléro a indiqué à la Délégation, le 2 mars dernier, les principales mesures qui permettraient la réduction du déficit des finances publiques et des régimes de protection sociale, compte tenu d'un objectif idéal qui serait la **limitation du déficit budgétaire à 70 milliards de francs** afin de stabiliser les charges d'intérêt :

- un effort très net de réduction des dépenses dans le budget 1990,
- un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour atteindre le taux-plein des retraites,
- un prélèvement sur l'ensemble des revenus qui fournira le complément des recettes nécessaires.

(1) *La croissance devant être tirée par l'investissement et l'exportation, il est vrai que le projet de Plan s'interroge sur la capacité de l'épargne de la Nation à équilibrer le besoin d'investissement et reste, sur ce point, très prudent : "Le retour à une croissance modérée du pouvoir d'achat, les avantages que le marché européen des capitaux offrira dès le 1er juillet 1990 aux épargnants et leur souci de préparer financièrement leur retraite, devraient favoriser les comportements d'épargne des ménages"*

II- "LES GRANDS CHANTIERS"

La dernière partie du projet de Plan définit cinq "grands chantiers" qui représentent les axes prioritaires de la politique du Gouvernement pour la durée du X^e Plan. Ces priorités budgétaires n'étaient que mentionnées dans l'esquisse de Plan ; elles s'inspirent souvent très largement des travaux résultant de la concertation.

Ces grands chantiers ne sont pas sans rappeler les programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan, eux-mêmes héritiers des programmes d'action prioritaires. Ils s'en distinguent cependant par deux aspects dont le plus important est sans doute leur nombre, puisque le planificateur n'a retenu que cinq grands chantiers alors qu'il existait douze programmes prioritaires d'exécution et dix grandes actions dans le IX^e Plan. La seconde particularité des grands chantiers est de ne pas comporter de cadrage financier systématique, ni d'engagement budgétaire.

Afin de ne pas anticiper sur les travaux auxquels se livreront les commissions permanentes du Sénat sur le projet de Plan, nous n'exposerons ici que les grandes lignes des cinq priorités ainsi définies et les premières réflexions qu'elles peuvent inspirer.

A - Education et formation

Le premier "grand chantier" est le fort développement quantitatif et qualitatif de l'ensemble éducation et formation. Ses objectifs sont ambitieux : *"diminuer au moins de moitié le taux d'exclusion, réduire le redoublement par la mise en place de rythmes différenciés de progression, conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat, assurer l'accueil de 20 % d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur, atténuer les fortes disparités régionales qui subsistent."*

Ce "grand chantier" est le seul qui fasse l'objet d'un engagement budgétaire précis puisque la décision y est prise *"d'accroître pendant la période du Plan, d'au moins quatre milliards par an au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation"*.

On y retrouve aussi, le projet de crédit-formation, initié par M. Jacques Chirac et repris par M. Michel Rocard qui *"réalise une première traduction concrète du devoir que doit s'imposer une démocratie moderne de permettre à chaque individu d'acquérir une qualification minimale."*

B - Recherche et compétitivité

Le second "grand chantier" regroupe recherche et compétitivité. Mis à part l'annonce de la volonté de rattraper l'effort de nos voisins en portant la dépense nationale de recherche et de développement à 3 % du P.I.B., il ne comporte guère d'engagement précis. Passant en revue les différents secteurs de l'économie française, il se contente le plus souvent de souhaiter pour chacun un développement équilibré et une valorisation de ses atouts. Sont ainsi évoquées les situations de l'industrie et plus particulièrement des P.M.E., de l'agro-alimentaire, des services, de la distribution, des télécommunications, des services culturels, du bâtiment et des travaux publics, des transports, du tourisme et enfin du commerce extérieur.

On note toutefois un certain nombre d'engagements qui pourraient sans nul doute, constituer des pistes de réflexion intéressantes :

A propos du secteur public :

"A l'égard des entreprises publiques du secteur concurrentiel, l'Etat devra jouer son rôle d'actionnaire, ni plus ni moins..." "Cette stabilité pourra s'accompagner de l'assouplissement des monopoles... notamment pour le cas de la distribution d'électricité."

S'agissant des services financiers :

"Il faut aller dans le sens d'un double assouplissement des conditions de facturation des moyens de paiement et de la réglementation des taux d'intérêt créditeurs." "Le développement de la concurrence européenne ne sera bénéfique pour les entreprises financières françaises que si elles se trouvent déjà, entre elles, et quel que soit leur régime juridique, à égalité de traitement fiscal et réglementaire."

C - Solidarité

Le troisième "grand chantier" est celui de la solidarité. Les objectifs en sont l'adaptation progressive des régimes de retraite, la maîtrise des dépenses de santé, la poursuite de l'effort en faveur

des familles et le renforcement des politiques de lutte contre l'exclusion sociale. On relève surtout que le plan s'engage dans le rééquilibrage financier des régimes de retraite (par l'augmentation des prélèvements sur les actifs, la modération de l'évolution du niveau des pensions et le recul de l'âge effectif de cessation d'activité) comme des régimes d'assurance maladie avec, en perspective, clairement affichée, l'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus.

D. Aménagement du territoire et vie quotidienne

Le quatrième "grand chantier", l'aménagement du territoire et la vie quotidienne, prend parti pour le développement de métropoles européennes et un nouveau découpage régional, mais aussi une réforme structurelle de la région parisienne : *"il est urgent d'engager l'élaboration d'un nouveau projet pour l'agglomération parisienne et d'agir vigoureusement pour orienter son développement en palliant l'absence d'une autorité d'agglomération"*.

Quant aux moyens financiers d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, ils ne sont abordés que très allusivement et ne laissent pas espérer un effort supplémentaire de l'Etat en ce domaine mais plutôt un transfert de charges sur les collectivités locales *"moyennant un aménagement du régime juridique de leurs interventions économiques conforme à l'esprit de la décentralisation."* Si la nécessité d'une réforme des finances locales est reconnue, seule est prévue une *"réflexion globale en vue de définir les voies et moyens d'une meilleure péréquation des ressources fiscales entre les collectivités territoriales."*

E - Service public

Le dernier "grand chantier" est celui du service public, annoncé par une formule clef : *"l'Etat doit, d'ici à 1993, avoir entrepris son aggiornamento"*. Les voies de ce renouveau ne se caractérisent pas par leur originalité : accroître l'accessibilité des services, améliorer le traitement des litiges, simplifier les relations administratives entre l'Etat et les usagers ou encore faciliter l'expression des citoyens ne sont pas des idées neuves, même si d'énormes progrès restent encore à faire. Plus intéressantes, sont les propositions qui concernent la gestion prévisionnelle et déconcentrée des effectifs, la meilleure mobilité des personnels, ainsi que les procédures d'évaluation des effets des politiques publiques.

III - UNE "ARDENTE AMBITION" ?

Ebranlée par les échecs successifs du VII^e Plan (1976 - 1980), du plan intérimaire (1982 - 1983) et du IX^e Plan (1984 - 1988), l'idée de planification s'est trouvée, ces dernières années, au coeur d'un débat permanent. Contestée par le rapport de MM. Roger Belin et Pierre Gisserot qui proposait en 1986 une réduction draconienne des effectifs du Commissariat général au Plan, la planification a cependant retrouvé dans l'opinion générale un mérite et une valeur que l'on croyait perdus.

Dans une économie fortement perturbée et face aux grandes échéances européennes, le Plan apparaît de nouveau comme l'arme du pouvoir "*contre la dictature de l'instant*", suivant l'expression d'Edmond Malinvaud.

Le projet de Xe Plan marque toutefois un changement de nature de la planification qu'exprime la nouvelle terminologie. C'est ainsi que "*d'ardente obligation*" comme la qualifiait le Général de Gaulle, la planification est devenue une "*ardente ambition*".

Le choix des mots n'est pas innocent, il signifie que le Plan a perdu son caractère incitatif à l'égard des acteurs économiques et devient l'exposé d'un idéal de société et d'un programme de gouvernement. Il a aussi pour conséquence logique l'absence de tout engagement budgétaire. Ce changement de nature du Plan, porte en lui-même une interrogation: le rôle de la concertation n'a-t-il pas été sacrifié dans l'élaboration d'un Plan, devenu profession de foi d'un Gouvernement ?

A - Les limites de la concertation

La concertation organisée durant la phase d'élaboration du projet de Plan a été sensiblement réduite par rapport à celles qui précédaient la mise en place des plans antérieurs, dans sa durée comme dans son contenu.

Le délai accordé aux commissions pour présenter leurs observations a été, en effet, particulièrement bref, le Gouvernement ayant décidé de limiter la période de concertation pour faire coïncider l'aboutissement de la procédure du Plan national avec celle des contrats de Plan Etat-régions, dont la signature devait intervenir au début de l'année 1989.

Mais la concertation a été limitée aussi dans son contenu, puisqu'elle avait pour cadre un document élaboré par le gouvernement, l'esquisse de Plan présentée en septembre 1988.

Dans un article publié le 24 janvier 1989, M. Marc Blondel, Secrétaire général de Force ouvrière, exprimait en ces termes son insatisfaction :

"Sur le troisième point, l'information, nous sommes aussi insatisfaits. De tradition, le Plan est à la fois un moment et un lieu d'échange d'information, de transparence, c'est-à-dire participe de fait à la démocratie. Si ces données n'ont pas été fondamentalement remises en cause, les conditions de l'exercice de planification y ont cependant porté atteinte. Que ce soit du fait de la rapidité même des travaux, vouloir sérieusement discuter en quelques réunions de tous les problèmes économiques et sociaux de l'heure relève de la gageure. Que ce soit aussi du fait de la composition des commissions de travail puisque le nombre de représentants des interlocuteurs sociaux était relativement plus limité. Que ce soit encore du fait de la personnalité de certains présidents de commission, phénomène qui a conduit à ce que le Plan ait gagné en médiatisation, en spectacle ce qu'il a perdu en concertation, en caractère démocratique..."

Pour que le Plan conserve sa place dans le dialogue social, il est indispensable qu'il ne soit ni un lieu de négociation ni un lieu a priori consensuel, mais un lieu d'échanges, de débats, de positions contradictoires. A charge pour les Pouvoirs publics, que le Plan engage, de prendre seuls leurs responsabilités en la matière". (1)

B - L'absence d'engagements financiers

Contrairement aux Plans qui l'ont précédés, le projet de Xe Plan ne comporte aucun chiffrage budgétaire des objectifs qu'il fixe, à l'exception du rappel des engagements de l'Etat pour les prochains contrats de Plan Etat-régions. On peut dès lors s'interroger sur la valeur d'un tel document qui n'a aucune force contraignante pour l'Etat.

(1) *Le Monde* - 24 janvier 1989.

Le rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat lors de l'examen du budget du Plan pour 1989 (1) avait fixé les principes d'une planification rénovée :

"Pour votre rapporteur, le Plan national ne peut se passer d'engagements financiers. Certes, la programmation financière du IXe Plan fut sans doute excessive dans ses détails. Il n'est pas utile d'établir, pour une multitude de dépenses, une programmation pluriannuelle qui ne pourrait être respectée et qui ôterait toute souplesse à la gestion de l'Etat.

Cependant, on imagine mal que ne soient pas affectés des moyens à quelques orientations définies de manière sélective."

Cette opinion était partagée par notre collègue Jacques Braconnier, qui, en préambule à son remarquable rapport d'information sur les contrats de Plan Etat-régions, proposait une réforme de la planification. A ses yeux, la loi de Plan devait comporter *"une partie budgétaire, correspondant au minimum d'"ardente obligation" que l'Etat doit s'imposer à lui-même pour ne pas ôter au Plan toute crédibilité et tout effet d'entraînement"*(2)

Le Gouvernement s'est engagé dans une voie différente, prenant le risque de faire du Plan, selon les termes de notre collègue, *"un simple recueil d'études prospectives et de définitions d'objectifs stratégiques non chiffrés"*.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat chargé du Plan, avait annoncé dès juillet 1988 que le Xe Plan serait *"beaucoup plus une déclaration de politique gouvernementale à moyen terme qu'un catalogue d'objectifs souhaitables"*. Il ajoutait que le Plan devait être *"fait par et pour le Premier Ministre"*.

(1) Rapport de M. Gérard Delfau sur le projet de loi de finances pour 1989. Sénat n° 88 (1988 - 1989) annexe n° 28 - Services du Premier Ministre IV Plan

(2) Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur les contrats de Plan Etat-Régions par M. Jacques Braconnier - Sénat n° 381 (1986 - 1987).

Par les limites qu'il a imposées à la concertation, la part prédominante qu'a prise le Gouvernement dans son élaboration et l'absence d'engagements budgétaires, le projet de Xe Plan s'apparente effectivement plus à un programme de Gouvernement qu'à un véritable Plan national.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX DE PROJECTION A L'HORIZON DU PLAN

Pour tenter d'esquisser les perspectives d'évolution de l'économie française d'ici 1992, le Commissariat général au Plan a fait appel à plusieurs instituts détenteurs de modèles macroéconomiques.

Chacun sait que, malgré leur complexité, ces instruments ne peuvent décrire la réalité qu'au prix de simplifications qui sont autant de limites pour l'analyse. Du moins ont-ils l'avantage éminent de donner au raisonnement économique un cadre cohérent.

Sachant que les modèles ne peuvent ni tout expliquer ni tout simuler, on tentera de résumer ci-dessous les principaux enseignements qu'ils peuvent fournir. Encore faut-il, avant toute chose, rappeler que les résultats d'un modèle sont directement tributaires des hypothèses de départ retenues par l'utilisateur. En l'occurrence, les travaux de projection menés par le Commissariat général au Plan ont dû respecter le cadre défini par le Gouvernement dans la première esquisse du Plan. C'était supposer que la logique de cette esquisse fût exempte de "contradictions internes". Cette supposition constitue elle-même une autre limite des exercices dont il est ici rendu compte.

I- LE POINT DE DEPART OBLIGE : LA PREMIERE ESQUISSE DU PLAN ET LES HYPOTHESES D'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Avant même que ne commencent les travaux des commissions du Plan, le Gouvernement a voulu définir - sous sa responsabilité

propre - un cadre à respecter : la première esquisse du Plan, datée du 29 septembre 1988.

Le chapitre 2 de cette esquisse contenait les éléments d'une "stratégie de croissance" que les exercices de projection ont dû prendre en compte.

Ces exercices étaient par ailleurs tributaires des hypothèses relatives à l'environnement international. Or, en ce domaine, les diagnostics se sont infléchis dans un sens plus favorable au cours de la deuxième moitié de l'année 1988.

Aussi, après une première série de projections réalisées en novembre 1988 sur la base d'hypothèses prudentes en matière de croissance étrangère, le Commissariat général au Plan a-t-il fait effectuer, en janvier 1989, une deuxième série d'exercices fondés sur des hypothèses plus optimistes. En outre, on a introduit à cette occasion, dans les équations des modèles, des modifications des comportements observés sur le passé, qui - sans être entièrement arbitraires - ont eu pour conséquence directe d'améliorer les résultats obtenus aussi bien sur l'inflation que sur l'emploi.

Aussi convient-il d'étudier parallèlement les deux séries de projections.

A - Le cadre défini par l'esquisse du Plan

Illustrer, à l'aide de modèles macroéconomiques, la "stratégie de croissance pour la France" proposée au chapitre 2 de la première esquisse du Plan, supposerait que cette stratégie fût exempte de contradictions internes.

Or, à cet égard, le lecteur le moins averti ne pouvait s'empêcher d'éprouver quelque doute en se voyant proposer parallèlement, pour "*objectif central*", la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi et, pour "*objectif primordial*", d'aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne.

De fait, deux analyses différentes semblaient cohabiter dans l'esquisse du Plan :

- l'une recherchait une différenciation des taux de croissance en Europe, comme il était écrit fort clairement au début du chapitre 2 de l'esquisse : "*Chaque pays, à chaque époque, peut*

avoir des objectifs et des stratégies différents pour sa croissance. L'Allemagne, par exemple, avec un chômage relativement réduit et une population en baisse, peut se contenter d'une croissance modérée. La France de 1989, avec son chômage élevé et sa population active qui augmente, a un objectif de croissance soutenue."

- l'autre, au contraire, prenait implicitement l'Allemagne pour modèle de croissance.

La première analyse impliquait que l'on s'interrogeât sur les mécanismes qui permettraient, dans un espace économique européen de plus en plus intégré, de différencier les rythmes de croissance des différents pays.

Mais ce n'est pas cette piste de réflexion qui a été explorée dans les travaux de projection puisque ceux-ci se sont vus imposer, a priori, de simuler une évolution de l'économie française où le rythme d'inflation s'alignerait sur ce que l'on supposait être la tendance à moyen terme de l'inflation en Allemagne.

Cependant, comme des modèles reproduisant des comportements observés sur le passé pouvaient difficilement simuler, pour l'économie française, une croissance "à l'allemande" qui permît de satisfaire l'objectif de "reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi", il a été nécessaire, pour aboutir à une illustration plus satisfaisante de la stratégie proposée dans l'esquisse, de supposer des modifications de comportements sur des points aussi cruciaux que la formation des prix, la productivité du travail et la productivité du capital.

B - Deux séries de projections à l'horizon du Plan

Les deux séries de projections (établies respectivement en novembre 1988 et janvier 1989) diffèrent en ce que la seconde repose sur des hypothèses d'environnement international plus favorables que la première, tout en supposant des changements de tendances pour la productivité et la formation des prix.

1. Les hypothèses d'environnement international

a) Les taux de change

L'ensemble des projections retient l'hypothèse fort importante d'une stabilité des parités monétaires au cours de la période de planification.

Le groupe d'experts qui a étudié ces projections s'est interrogé sur la validité de cette hypothèse compte tenu, d'un côté, du niveau de l'excédent de la balance des paiements de l'Allemagne (qui pourrait conduire à une réévaluation du mark contre toutes monnaies) et, d'un autre côté, du projet d'union monétaire européenne (qui semble exiger une stabilité de plus en plus assurée des taux de change entre les actuelles monnaies nationales européennes).

Dans la phase actuelle de la construction européenne, il n'existe pas un centre communautaire de régulation économique en mesure de prendre en considération l'intérêt de l'ensemble de la Communauté. Dès lors, chaque pays doit conduire sa politique économique en tenant compte du solde de sa propre balance des paiements. Or, l'ampleur des déséquilibres dans les échanges intra-communautaires (dont l'excédent allemand est l'illustration la plus visible) crée, pour chaque pays pris isolément, une "contrainte extérieure" qui n'existe pas au niveau de la Communauté européenne prise dans son ensemble.

De là résulte une situation "sous-optimale" se caractérisant notamment par un biais en faveur des politiques restrictives : un pays qui pratique une telle politique en retire tous les avantages (en termes de solde extérieur) mais ne supporte qu'une partie de son coût (en "exportant" du chômage chez ses partenaires) tandis qu'un pays qui voudrait mener isolément une politique de soutien de la demande en supporterait tous les inconvénients sans en retirer tous les avantages.

L'union monétaire devrait faire disparaître le biais récessif lié à cette multiplicité des "contraintes extérieures" au sein de la Communauté. En contrepartie, les évolutions des coûts de production devraient être semblables dans l'ensemble de cet espace monétaire unifié, sauf à entraîner une modification de la répartition territoriale

des activités économiques au profit des zones où les coûts par unité produite augmenteraient le plus lentement.

Considérant tous ces éléments, le groupe d'experts réuni par le Commissariat général au Plan a estimé qu'une réévaluation du **deutsche mark** devrait intervenir à l'occasion d'une étape significative vers la réalisation de l'union monétaire. Cette étape pourrait comporter, par exemple, l'adhésion au S.M.E. de monnaies actuellement non participantes et le renforcement des disciplines et des solidarités à l'intérieur du système.

b) La croissance étrangère

La première série de projections supposait une augmentation du P.I.B. de nos partenaires de **2,5 % par an** en moyenne tandis que la deuxième série de projections retient l'hypothèse d'une croissance de **3 % par an**.

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE ÉTRANGÈRE (1)

(% par an)

	1989	1990	1991	1992
Première série de projections	2,3	2,3	2,7	2,7
Deuxième série de projections	3,1	2,7	3,0	3,2

(1) Moyenne des taux de croissance des partenaires commerciaux de la France pondérés par la part de chacun d'eux dans les exportations françaises.

c) L'inflation étrangère

Corrélativement, les prévisions de hausse des prix à l'étranger sont plus élevées dans le deuxième jeu de projections (3,4 % par an en moyenne) que dans le premier (2,9 %).

Cependant, compte tenu de la place prise dans les divers exercices par l'objectif d'une convergence de l'inflation française sur l'inflation allemande, l'hypothèse faite sur la hausse des prix en **Allemagne** (1,9 % par an dans les premières projections et 2 % par an dans les secondes) revêt une grande importance.

HYPOTHESES DE HAUSSE DES PRIX A L'ETRANGER

(% par an)

	1989	1990	1991	1992
Première série de projections				
Moyenne des partenaires	2,5	2,9	3,0	3,0
dont : <i>Allemagne</i>	1,8	2,0	2,0	2,0
Deuxième série de projections				
Moyenne des partenaires	3,5	3,4	3,4	3,4
dont : <i>Allemagne</i>	2,2	2,0	2,0	2,0

On voit ici les limites d'un exercice mené à l'aide de modèles purement nationaux alors qu'on se donne pour objectif la performance d'un partenaire. A la lecture du tableau ci-dessus, il semblerait que le rythme d'inflation en Allemagne soit totalement indépendant de celui de ses partenaires. Il s'agit là d'une hypothèse très discutable qui devrait être testée à l'aide d'un modèle mondial.

Surtout, on mesure l'étrangeté de l'objectif d'un alignement de l'inflation française "sur la meilleure performance européenne".

Au premier abord, cet objectif semble avantageux pour la compétitivité des produits français puisque, allant de pair avec l'hypothèse centrale d'une stabilité des taux de change au cours de la période de projection, il signifierait que les prix des produits français et allemands augmenteraient sensiblement moins que les prix des produits de nos autres partenaires.

Mais - comme l'avait déjà fait observer le Président Barbier lors de l'examen des crédits du Plan par le Sénat le 5 décembre dernier - ce raisonnement est largement illusoire puisqu'il suppose que nos autres partenaires (en particulier l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne) ne réagissent pas à un différentiel d'inflation qui leur serait durablement défavorable. Aussi peut-on, de ce point de vue, qualifier l'objectif poursuivi de "non-communautaire". D'ailleurs, le groupe d'experts qui a étudié ces projections a estimé qu'un objectif de convergence de l'inflation française vers la moyenne des pays membres du S.M.E. (plutôt que sur la meilleure performance européenne) serait plus adapté à la nécessité d'une coopération communautaire accrue et au projet d'union monétaire.

2. La modification supposée de tendances ou comportements observés sur le passé

Les équations d'un modèle sont construites à partir des observations faites sur une longue période du passé. Dès lors, se servir d'un modèle pour explorer l'avenir nécessite d'admettre que, *grosso modo*, les comportements moyens qu'il décrit ne se modifieront pas sensiblement au cours de la période de projection.

Il est toujours possible à l'utilisateur d'un modèle de modifier telle ou telle équation. Mais il faut garder à l'esprit que de telles modifications ne peuvent être qu'arbitraires.

Il peut arriver que le souci de vraisemblance impose de telles modifications. Ce peut être le cas, par exemple, en matière de formation des salaires lorsque, dans un contexte de dégradation continue de l'emploi, le jeu spontané des équations du modèle aboutirait à décrire une dégradation du pouvoir d'achat des salaires d'une ampleur qui n'aurait jamais été observée par le passé.

a) La formation des salaires et des prix

Dans les deux séries de projections, l'évolution des salaires n'est pas un résultat "spontané" des modèles, mais cette évolution a été réglée de telle sorte que l'objectif poursuivi en matière d'inflation soit atteint.

Cependant, au vu des résultats de la première série de projections, il est apparu que cette façon de procéder aboutissait à une progression des salaires réels très inférieure aux gains de productivité et, du même coup, à une élévation continue de la part de la valeur ajoutée revenant aux entreprises (taux de marge).

Simuler la poursuite de la rigueur salariale pendant plusieurs années alors que les revenus des entreprises ne cesseraient de s'améliorer pose une question de vraisemblance.

Pour y répondre (tout en satisfaisant à l'objectif d'un abaissement de rythme d'inflation à 2 % l'an), le Commissariat général au Plan a demandé que, dans la deuxième série de projections, les "comportements de prix" des entreprises décrits par les modèles soient eux aussi modifiés de telle sorte que la rigueur salariale ne se traduise plus par une élévation des taux de marge mais par une plus grande modération des prix.

Du seul fait de cette hypothèse, les entreprises sont ainsi supposées avoir, dans la deuxième série de projections, un **comportement de prix plus modéré** que dans la première série, alors même que la **demande est plus soutenue** et le **taux d'utilisation** des capacités de production plus élevé. On voit bien qu'il s'agit là d'une hypothèse "risquée".

b) La combinaison des facteurs de production et le contenu en emplois de la croissance

La première esquisse de Plan préconisait une *"politique spécifique destinée à accroître le contenu en emplois de la croissance"*

Il n'est pas possible, à l'aide des seuls modèles macroéconomiques, d'étudier une telle politique et, pour essayer de tenir compte de ses effets éventuels, il n'existe guère d'autres moyens que de **modifier les tendances de la productivité** observées sur le passé. C'est ce qui a été fait dans la **deuxième série de projections** où l'on a limité, à la fois, la progression de la productivité du travail et la dégradation de la productivité du capital.

On retrouve ici un problème que le Président Bernard Barbier évoquait dans son rapport de l'automne dernier (n° 39, 1988-89) : 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).

Les économistes n'ont pas aujourd'hui d'explication définitive à ce phénomène et au fait que, corrélativement, le rythme de substitution de capital au travail dans l'industrie française soit apparemment insensible à l'évolution du coût relatif des facteurs de production.

L'une des hypothèses avancées est que la longue période de dégradation des taux de marge (qui s'est terminée en 1983-84) aurait "rigidifié" les anticipations des entreprises qui n'auraient commencé que tout récemment à tirer les conséquences de la modération du coût du travail pour leur comportement en matière d'embauche.

Une autre explication est que la France aurait accompli plus tardivement que ses partenaires un effort de rationalisation et de rénovation de son appareil productif. Si ce "rattrapage" était

maintenant achevé, les tendances de la productivité observée pourraient s'infléchir et se rapprocher de celles qui caractérisent des pays comparables au nôtre.

Ces deux types d'explication suggèrent que l'économie française n'aurait commencé à récolter qu'en 1988 les fruits de l'effort d'assainissement entrepris depuis plusieurs années. Les infléchissements apportés aux tendances de la productivité du travail et du capital dans la deuxième série de projections seraient alors justifiés.

II - PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS

Quatre instituts ont apporté le concours de leurs modèles de l'économie française aux travaux du Commissariat général au Plan :

- l'I.N.S.E.E., avec le modèle mini-D.M.S. ;
- l'IPECODE (Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises), avec le modèle ICARE ;
- le Laboratoire d'économie de l'Ecole Centrale - Université de Paris I, avec le modèle HEMES-FRANCE (ce modèle appartient à une famille de modèles représentant les économies de chaque pays de la C.E.E.) ;
- Le G.A.M.A. (Groupe d'analyse macroéconomique appliquée).

Plutôt que de présenter les résultats de chaque modèle pour les deux séries de projections établies, il semble préférable de se limiter à donner les "fourchettes" de résultats (chiffre le plus élevé et chiffre le plus faible) en les regroupant en cinq points :

- les prix et les revenus ;
- les échanges extérieurs ;
- la croissance économique et ses composantes ;
- l'emploi ;
- les finances publiques.

A - Les prix et les revenus

Comme on l'a expliqué dans la première partie du chapitre, il a été demandé à chaque équipe de modélisateurs de présenter une projection où l'inflation française s'aligne progressivement sur le rythme de hausse des prix retenu par hypothèse pour l'Allemagne, soit à peu près 2 % par an.

Pour parvenir à ce résultat, le premier instrument de "réglage" utilisé a été l'évolution des salaires que l'on a déterminée de telle sorte que la hausse des prix en France soit conforme à la norme fixée.

En outre, comme il a paru contestable de simuler une politique anti-inflationniste pesant uniquement sur les salariés, la deuxième série de projections a simulé une politique touchant également les revenus non salariaux.

1. La première série de projections

Les projections établies en novembre 1988 ont abouti au même résultat que celui du scénario présenté au mois d'octobre dernier dans le rapport d'information du Président Barbier : la progression des salaires bruts devrait durablement être limitée à un rythme qui, compte tenu des hausses de cotisations sociales (assurance vieillesse), permettrait tout juste le maintien du pouvoir d'achat du salaire net moyen par tête sur l'ensemble de la période de projection.

Du fait que la progression des salaires aurait ainsi été inférieure aux gains de productivité, la part des revenus des entreprises dans la valeur ajoutée (taux de marge) aurait continué de s'élever.

Au total, c'est essentiellement grâce à l'évolution favorable des revenus non salariaux et à l'augmentation tendancielle des prestations sociales que le pouvoir d'achat de l'ensemble des revenus des ménages (revenu disponible brut) se serait accru de 1 à 2 % par an, selon les projections.

2. La deuxième série de projections

Les projections établies au mois de janvier 1989 se caractérisent par des hypothèses internationales plus favorables, par une limitation "a priori" des gains de productivité et par une modification des comportements des entreprises en matière de prix. Sur ce dernier point, on a supposé que, après avoir retrouvé (plus ou moins rapidement selon les projections) un taux de marge jugé suffisant, les entreprises ne profiteraient plus de la modération salariale pour continuer de l'améliorer, mais plutôt pour limiter la hausse de leurs prix.

Dans ces projections, le gain de pouvoir d'achat du salaire brut par tête est compris entre 1,1 % et 1,5 % par an (contre 0,8 % à 1 % dans la première série de projections). Il s'agit d'une moyenne sur les

quatre années 1989-92, la revalorisation du pouvoir d'achat étant surtout sensible en fin de période : ainsi, en 1992, le gain de pouvoir d'achat du salaire net par tête est compris entre 0,8 % et 1,9 % selon les projections.

Quant à l'ensemble du revenu disponible des ménages, il bénéficierait (compte tenu notamment de l'augmentation du nombre des salariés) d'un gain de pouvoir d'achat compris entre 2 et 2,7 % par an en moyenne sur la période du Plan.

Le principal "point faible" de ces résultats est qu'ils reposent sur une modification des comportements de formation des prix, qui reste hypothétique. Du moins les experts ont-ils cherché à en expliciter certaines conditions :

- activer la concurrence, notamment dans le secteur des services rendus aux ménages ;
- contenir les hausses de loyers ;
- se rapprocher de la "vérité des prix" dans l'agriculture.

Cette brève énumération suffit à montrer que l'hypothèse retenue ne va pas de soi.

B - Les échanges extérieurs (1)

Comme on l'a expliqué dans la première partie de ce chapitre, les projections étudiées ont supposé (pour respecter la première esquisse du Plan) que, dans leur ensemble, **nos partenaires autres que l'Allemagne toléreraient durablement un différentiel d'inflation en leur défaveur, s'abstenant en particulier d'ajuster à la baisse la parité de leurs monnaies.**

Dès lors, la **compétitivité** des produits français se redresse dans les projections et, conformément aux mécanismes pris en compte dans les modèles, cela influence favorablement nos échanges extérieurs en volume.

(1) *Les chiffres cités dans ce paragraphe correspondent tous aux résultats des projections établies en janvier 1989.*

Mais "faire de la compétitivité ne fait pas de miracles" : vendre plus de marchandises mais à moindre prix, ce n'est pas forcément accroître son chiffre d'affaires.

A côté de la compétitivité au sens étroit (que les experts appellent la "**compétitivité-prix**"), il y a la compétitivité au sens large, qui reflète l'aptitude d'une économie à répondre à la demande nationale ou étrangère et à ses exigences de qualité, de spécificité, de fiabilité : c'est ce que les experts appellent la "**compétitivité structurelle**". Les modèles montrent que, pour **gagner des parts de marché** à l'exportation, il ne sert à rien d'abaisser les prix si l'on n'accroît pas en même temps les capacités de production et la "**compétitivité structurelle**".

On comprend dès lors qu'en dépit d'une croissance du volume des exportations un peu plus rapide que celle du volume des importations, le commerce extérieur français en valeur reste déficitaire à l'horizon des projections. Alors que la première esquisse du Plan visait un excédent significatif du **solde industriel** à l'horizon 1992, les projections décrivent certes un redressement des échanges de produits manufacturés (compris, selon le modèle utilisé, entre 12 et 26 milliards de francs entre 1988 et 1992) mais l'amélioration demeure nettement insuffisante pour annuler le déficit enregistré en 1988 (42 milliards de francs).

Cependant, le groupe d'experts qui a étudié ces projections estime que la seule véritable contrainte est celle de l'équilibre des **paiements courants** (échanges commerciaux + "invisibles", notamment le tourisme). Or, dans deux projections sur trois, cette contrainte est respectée à l'horizon du Plan. En revanche, dans la troisième projection, le déficit de notre balance des paiements courants reste, sur toute la période, à peu près au même niveau qu'en 1988.

C - La croissance et ses composantes

1. Le rythme de la croissance dans les deux séries de projections

Dans les projections établies en novembre 1988, le taux annuel moyen de croissance du P.I.B. français sur les quatre années du Plan était compris entre 2,1 % et 2,7 %.

Dans les projections établies en janvier 1989 sur la base d'hypothèses de croissance étrangère plus soutenue, le taux de progression du P.I.B. français est compris entre 2,8 % et 3,3 % par an en moyenne, avec une tendance à l'accélération : ainsi, en 1992, le P.I.B. augmenterait de 3,1 % dans la projection la moins optimiste et de 3,9 % dans la projection la plus optimiste (contre, respectivement, 2,5 % et 3 % en 1990, année qui serait marquée par un certain ralentissement de la croissance mondiale).

2. Les composantes de la croissance (1)

La première esquisse de Plan prônait "une croissance tirée par l'exportation et par l'investissement".

Cette expression est très ambiguë.

Si on ne la prend pas au pied de la lettre, elle correspond simplement à une philosophie générale selon laquelle il serait "vertueux" d'exporter et d'investir et "mal" de consommer et d'importer, philosophie qui, au demeurant, oublie fâcheusement que la finalité de l'activité économique nationale est de satisfaire le mieux possible les besoins des consommateurs nationaux.

Mais si, allant plus loin, on veut donner à la formulation retenue dans l'esquisse de Plan une traduction chiffrée, on se heurte à deux obstacles de taille :

(1) On se limite à étudier dans ce paragraphe les résultats de la deuxième série de projections (janvier 1989).

- la contribution des échanges extérieurs à la croissance économique nationale ne se mesure pas uniquement par la tendance des exportations ; il faut, en quelque sorte, en "soustraire" la progression des importations.
- Dans l'économie française, le volume total des investissements (des entreprises, des ménages et des administrations) n'équivaut qu'à environ un tiers du volume de la consommation des ménages ; en conséquence, alors qu'une augmentation de 1,4 % de la consommation "induit" une croissance du P.I.B. marchand de 1 %, il faut que le total des investissements progresse de 4 % pour avoir le même effet sur le P.I.B. (1).

a) La contribution des échanges extérieurs à la croissance

Dans chacune des trois projections examinées ici, le taux annuel moyen de croissance du volume des **exportations** françaises est, respectivement, de 5,4 %, 6 % et 7 % sur la période du Plan.

Parallèlement, le taux de croissance du volume des **importations** s'établit respectivement à 5,1 %, 5 % et 6,5 %.

On voit que, dans toutes les projections, le volume des exportations croît plus vite que celui des importations. Mais l'écart est assez faible, ce qui a deux conséquences :

- la contribution des échanges extérieurs à la croissance n'est pas très significative (du moins n'est-elle pas négative, ce qui est déjà appréciable) ;
- les mouvements de prix qui accompagnent ces évolutions en volume correspondent, comme on l'a vu plus haut, à une hausse des prix en France plus faible qu'à l'étranger (en moyenne) : cela est bon du point de vue de la **compétitivité-prix** mais défavorable du point de vue des **termes de l'échange** (les prix des produits manufacturés importés augmentant plus que les prix des produits exportés) ; ainsi s'explique que le redressement du **solde extérieur en valeur** reste insuffisant dans les projections.

(1) *Encore s'agit-il là d'une décomposition purement arithmétique du taux de croissance du P.I.B., négligeant le fait que le contenu de l'investissement en importations est plus élevé que celui de la consommation.*

On retrouve ici l'idée que "faire de la compétitivité ne fait pas de miracles".

b) Le partage consommation-investissement

Selon les projections établies en janvier, le taux de croissance de **la consommation des ménages** serait compris entre 1,8 % et 2,8 % par an. Comme la consommation des ménages équivaut à environ 70 % du P.I.B. marchand, on peut calculer qu'elle "contribuerait" pour 1,3 point à 2 points au taux annuel de croissance du P.I.B. (qui, rappelons-le, serait compris entre 2,8 % et 3,3 % au cours de la période du Plan). On voit bien que cette "contribution" resterait essentielle.

Quant au volume des investissements (des entreprises, des ménages et des administrations), sa croissance varie entre 3,9 % et 5,9 % par an en moyenne selon les projections. Leur "contribution" au taux annuel de croissance du P.I.B. est dès lors comprise entre 1 point et 1,5 point.

Ainsi les projections décrivent-elles une croissance économique où la **dynamique de la consommation** continue de jouer un rôle central. La **principale modification** qui apparaît par rapport aux années de croissance faible de la première moitié de la décennie est que l'investissement contribue lui aussi de façon significative à la dynamique de la croissance.

Mais l'objectif fixé dans la première esquisse de Plan d'une "*progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie*" ne trouve, selon les experts, **aucune justification dans l'analyse économique**. En effet, l'investissement est très sensible aux **variations du rythme de la croissance économique** (on parle à cet égard d'un "effet-accélérateur") et, selon l'ampleur et le sens de ces variations, le rythme adéquat de progression de l'investissement peut aussi bien être supérieur qu'inférieur au double du taux de croissance du P.I.B..

Tout au plus peut-on concéder une valeur symbolique à l'objectif retenu dans la première esquisse du Plan.

D - Les perspectives en matière d'emploi

C'est sur les perspectives de l'emploi que le **diagnostic s'est le plus modifié** entre la première série de projections (novembre 1988) et la deuxième série (janvier 1989). Comme on l'a vu dans la première partie de ce chapitre, il y a à cela **deux raisons** :

- la révision en hausse (de 0,5 point par an) des perspectives de **croissance mondiale** (et, par voie de conséquence, de la croissance française) ;
- la révision en baisse des tendances de la **productivité apparente** du travail.

Autrement dit, la deuxième série de projections se caractérise à la fois par une **croissance plus forte** et par un **contenu en emplois de la croissance plus élevé** que la première série.

Ces deux inflexions suffisent à passer d'une situation où le **nombre d'emplois diminue** et où le taux de chômage s'élève, à une situation où le **nombre d'emplois augmente** et où le taux de chômage tend à se stabiliser, voire à régresser.

VARIATION ANNUELLE MOYENNE DU NOMBRE D'EMPLOIS SUR LA PERIODE DU PLAN

	Projections de novembre 1988	Projections de janvier 1989
Variation en % dans les branches marchandes non agricoles	- 0,5 % à + 0,1 %	+ 0,7 % à + 1,2 %
Variation en milliers dans l'ensemble de l'économie	- 75 à + 50	+ 70 à + 190

EVOLUTION DU CHÔMAGE

	Projections de novembre 1988	Projections de janvier 1989
Variation annuelle moyenne du nombre de chômeurs entre 1988 et 1992 (en milliers)	+ 135 à + 175	- 130 à + 50
Taux de chômage en 1992	12,4 % à 13,2 %	9,8 % à 11,4 %

Même s'ils sont moins pessimistes que les résultats auxquels aboutissait la projection à l'horizon 1993 analysée dans le rapport d'information présenté au mois d'octobre 1988 par la Délégation, ces chiffres montrent que le chômage demeure - avec la fragilité de notre commerce extérieur - le "**point noir**" de nos perspectives à moyen terme.

Que ces résultats soient associés à des **hypothèses** de prolongation de la **rigueur salariale**, de discipline des autres **revenus**, de financement des **transferts sociaux** par les ménages, ne peut que renforcer l'inquiétude.

Il faut ajouter que l'**hypothèse d'une élévation du contenu en emplois de la croissance** reste à étayer par une réflexion sur ses implications concrètes. En la matière, les modèles macroéconomiques ne sont d'aucun secours, mais le groupe d'experts réuni par le Commissariat général au Plan a formulé des observations qui, sans être nouvelles, méritent d'être sommairement reprises :

- La confirmation de la tendance à la **modération des coûts salariaux** devrait finir par infléchir les comportements des entreprises dans un sens qui soit moins "**inconditionnellement**" favorable à la substitution du capital au travail.
- Les fortes tensions sur les capacités de production pourraient justifier un **allongement de la durée d'utilisation des équipements** "compensé" par une **diminution de la durée hebdomadaire du travail** (ce qui implique, notamment, un développement du travail par équipes, éventuellement du travail de nuit et de week-end) ; plus simplement, le développement du travail à **temps partiel** peut avoir le même effet.
- De "**nouvelles demandes**" apparaissent qui devraient susciter un développement de certaines activités de **services** à fort contenu en emplois.

E - Les finances publiques

Le Commissariat général au Plan n'a pas établi de projections à moyen terme des finances publiques associées aux scénarios macroéconomiques analysés dans les paragraphes précédents.

La dernière base de réflexion actuellement disponible est constituée par la projection publiée dans le rapport de la Délégation datant du mois d'octobre dernier. Certes, les évolutions macroéconomiques sous-tendant cette projection étaient très proches de celles que décrivent les scénarios retenus par le Commissariat général au Plan au mois de novembre. Mais, comme on l'a vu, les scénarios plus récents se caractérisent par une évolution moins défavorable de l'emploi, ce qui devrait avoir des effets bénéfiques sur la situation des finances publiques.

En tout état de cause, le groupe d'experts chargé d'étudier les perspectives macroéconomiques a estimé difficile de réduire significativement le solde budgétaire à l'horizon du Plan et il a souhaité que le rôle de régulation conjoncturelle joué par les finances publiques ne soit pas ignoré.

Certes, les experts ont admis qu'il était encore possible de limiter les subventions d'exploitation et d'équipement. Mais ils ont noté que les implications de la priorité donnée aux dépenses de formation et de recherche et du relatif assouplissement de la politique salariale dans le secteur public n'avaient pas encore été chiffrées.

A cet égard, il est permis de penser que, comme dans le domaine militaire, une loi de programmation permettrait de prendre en compte le temps dans l'effort de redéploiement des moyens budgétaires qui - si l'on en croit les intentions affichées par le Gouvernement - devrait être considérable.

Considérant le besoin de financement potentiel de certains régimes de sécurité sociale, les experts ont estimé qu'il ne devrait pas être entièrement couvert par des hausses de cotisation sociale des salariés, mais qu'il conviendrait de recourir, de façon complémentaire, à un prélèvement proportionnel sur tous les revenus des ménages, y compris les revenus de remplacement et du patrimoine.

Enfin, le groupe d'experts sur les perspectives macroéconomiques a réfléchi à la **structure de notre fiscalité**, compte tenu notamment des implications de l'achèvement du marché commun pour la fiscalité de l'épargne et pour la fiscalité indirecte. En outre, il a noté qu'un abaissement des taux de la T.V.A. contribuerait à la modération des prix, objectif dont on a vu qu'il occupait une place centrale dans la stratégie du Plan.

En compensation des pertes de recettes résultant de ce qui précède, le groupe d'experts a indiqué qu'un impôt direct uniforme sur les revenus des ménages serait très proche de l'impôt frappant la dépense de ces revenus que constitue la T.V.A. Mais, comme le prélèvement effectué par celle-ci est beaucoup plus indolore que le mode actuel de recouvrement de l'impôt sur le revenu, le groupe a suggéré la mise en place d'un système de recouvrement de l'impôt sur le revenu par retenue à la source, afin de remplacer une partie des prélèvements sur la dépense par des prélèvements sur les revenus, ce qui rapprocherait la structure de notre fiscalité de celle de nos partenaires européens.

III - CONCLUSIONS TIREES PAR LE GOUVERNEMENT DES TRAVAUX DE PROJECTION

Entendu par votre Délégation le 2 mars 1989, M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan, a exposé les conclusions qu'il tirait des délibérations du Conseil économique et social, tout en s'attachant - en réponse à un questionnaire qui lui avait été précédemment soumis par écrit - à clarifier certains aspects de la stratégie proposée par le Plan, à propos desquels le projet gouvernemental appelait une "explication de textes", comme on a pu s'en apercevoir tout au long de ce chapitre.

L'intégralité des réponses du Gouvernement étant insérée en annexe à ce rapport, on pourra se limiter ici à quelques points essentiels.

S'agissant tout d'abord de l'objectif poursuivi en matière d'échanges extérieurs, on notera (réponse à la question I-6) que le Gouvernement ne vise plus, comme dans la première esquisse de Plan, un **solde industriel excédentaire** de façon significative à l'horizon 1992, mais seulement l'**équilibre des paiements courants**, *"seule contrainte extérieure à laquelle on est tenu de satisfaire"*.

Quant à la recherche d'une "**croissance compétitive**", le secrétaire d'Etat en a explicité certaines conditions dont la rigueur - voire la sévérité - mérite d'être soulignée.

1. Il s'agit en premier lieu de la **prolongation de la rigueur salariale** basée sur une progression des charges salariales inférieures aux gains de productivité.

On sait que, lorsque le pouvoir d'achat des salaires bruts évolue parallèlement aux gains de productivité (augmentation de la production par personne active occupée), le partage de la valeur ajoutée entre les salaires et les profits n'est pas modifié.

Mais, selon les vœux du gouvernement, une progression des charges salariales inférieure aux gains de productivité aurait deux conséquences favorables :

- la part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises continuerait de se redresser, gage d'un financement assaini de l'effort d'investissement ;
- les coûts de production augmenteraient moins vite en France qu'à l'étranger, ce qui permettrait de reprendre des parts de marché à nos partenaires.

Pour conforter les effets de la "rigueur salariale" (sans remettre en cause l'indexation du S.M.I.C.) le Gouvernement souhaiterait alléger les charges sociales sur les bas salaires.

2. En second lieu, les intentions affichées dans le domaine des **finances publiques** présentent, elles aussi, un caractère très rigoureux.

Pour maîtriser la croissance des **charges de retraite**, il est prévu d'allonger la durée de cotisation ouvrant droit à une retraite à taux plein.

Afin d'annuler le "**déficit budgétaire hors charges d'intérêt**" (1) alors que l'harmonisation des fiscalités de l'épargne au sein de l'Europe coûtera une quinzaine de milliards de francs en 1990, les prochaines lois de finances se caractériseront par une extrême sévérité en matière de dépenses. Selon le gouvernement, l'Etat devrait, chaque année, augmenter son "efficacité" ou sa "productivité" en rendant autant de services avec moins de moyens.

(1) Pour que le ratio dette publique/P.I.B. se stabilise, il faut, d'une part, que le déficit budgétaire n'excède pas les charges d'intérêt (ce qui est l'objectif visé ici) et, d'autre part, que le taux d'intérêt réel moyen n'excède pas le taux de croissance en volume du P.I.B. (voir, en annexe, la réponse à la question II-6).

Cependant, compte tenu de ce que le rapprochement des fiscalités indirectes au sein du Marché Commun devrait entraîner des pertes de recettes (cf. réponse à la question II-5), le Gouvernement s'attend à ce que le respect des objectifs poursuivis en matière de solde budgétaire et d'équilibre financier des régimes sociaux exige une **augmentation de la fiscalité directe**. Les modalités qu'il envisage (cf. réponses aux questions II-2 et II-8) pour rendre ce type d'imposition plus "supportable" sont :

- un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus (revenus d'activité, revenus de remplacement et revenus des patrimoines) car, *"compte tenu de la forte concentration qui caractérise l'impôt sur le revenu, il ne paraît pas envisageable d'en accroître le rendement sur la base des seuls contribuables imposés actuellement"* ;
- un recouvrement des impôts sur les revenus par retenue à la source.

*

* *

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, il semble possible à votre rapporteur d'émettre deux remarques :

1. Les effets favorables attendus par le Gouvernement de sa stratégie de "croissance compétitive" (fondée sur la politique rigoureuse dont quelques aspects viennent d'être explicités) sont entièrement subordonnés à l'hypothèse que nos partenaires ne suivent pas une stratégie analogue.

Quand on raisonne au niveau d'une entreprise, il est clair qu'une politique salariale plus sévère que celle des concurrents peut permettre de leur prendre des parts de marché. Mais si toutes les entreprises font le même calcul, aucune ne gagnera en compétitivité et toutes perdront des débouchés du fait de la baisse de la demande globale.

Le même raisonnement peut se transposer au niveau de plusieurs pays participant aux échanges internationaux : un seul pays pratiquant une politique de "rigueur compétitive" peut profiter de la sous-évaluation de sa monnaie qui en résulte et d'une demande plus soutenue chez ses partenaires pour leur prendre des parts de marché. Mais si les pays partenaires adoptent la même stratégie, ou ajustent leur taux de change de telle sorte que tout gain de compétitivité à leur égard soit annulé, plus personne n'est gagnant et tout le monde est perdant.

2. Si la première esquisse du Plan, comme le projet soumis à l'avis du Conseil économique et social, présentaient des objectifs rigoureux -et même sévères- en particulier en ce qui concerne la conduite de la politique salariale et de la politique budgétaire, le texte adopté par le Conseil des ministres, le 22 mars, a été complété par des amendements qui sont de nature à en modifier fondamentalement la philosophie. Il est en outre probable que l'examen par l'Assemblée Nationale du projet de Plan vienne renforcer cette évolution. Mais la mission d'information de votre Délégation s'arrête à la préparation du Plan. Celle-ci ne saurait préjuger des sentiments qui seront ceux du Sénat à l'égard du projet de Plan lorsque celui-ci viendra en discussion.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION

La Délégation a examiné le rapport au cours de sa réunion du mercredi 5 avril 1989.

Le rapporteur, après avoir rappelé le champ de compétence de la Délégation a exposé les principales étapes de la préparation du projet de Plan en soulignant la non-conformité de la procédure aux dispositions de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et les nombreuses modifications qui ont été apportées au projet à chaque stade de son élaboration.

Il a ensuite présenté le contenu du projet dont les trois thèmes principaux sont l'Europe, l'emploi et la maîtrise de l'inflation.

Le rapporteur a fait part de ses interrogations quant à la nature même du projet du Xe Plan, qui est dépourvu d'engagements budgétaires et apparaît, dès lors, plus comme un programme de Gouvernement que comme un Plan national.

Il s'est enfin attaché à évaluer la cohérence et la pertinence des projections économiques établies pour l'élaboration du projet de Plan.

M. Pierre LOUVOT a estimé que le projet était un catalogue de bonnes intentions et d'objectifs nourris par des ambitions contradictoires. Il s'est interrogé sur la crédibilité d'un Plan qui repose sur une hypothèse optimiste de croissance, dont le planificateur lui-même semble douter puisqu'il prévoit l'institution de prélèvements supplémentaires. Il a enfin fait part de son

inquiétude grandissante devant les déformations successives des propositions initiales du Projet de Plan.

M. Bernard BARBIER, Président, a souligné lui aussi les modifications très importantes du projet intervenues depuis la publication de la première esquisse. Il a déploré, par ailleurs, que le Gouvernement n'ait pas respecté la procédure prévue par la loi en vigueur.

M. André RABINEAU a fait observer que le Gouvernement lui-même ne semblait pas tenir compte des priorités inscrites dans le projet de Plan, qu'il s'agisse de l'inflation ou de l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Sur la question de l'aménagement du temps de travail, il a estimé que la réduction de la durée de travail ne serait acceptable que si elle permettait un allongement de la durée d'utilisation des équipements.

M. Georges MOULY s'est inquiété de la nature du Xe Plan "document à géométrie variable", en soulignant trois points : le non respect de la procédure, l'absence de chiffrage, la destination du Plan "fait par et pour le Premier ministre", selon les termes du secrétaire d'Etat chargé du Plan, ce qu'il a vivement condamné.

ANNEXE : REPONSES DONNEES PAR LE GOUVERNEMENT AU QUESTIONNAIRE ETABLI PAR LE RAPPORTEUR

QUESTION I-1 : Suivant le projet de Plan (premières lignes du chapitre 2), la France doit avoir un objectif de croissance plus élevé que l'Allemagne. En quoi la stratégie proposée tient-elle compte de cette nécessité ?

Le projet de Plan (p. 8) précise que, compte tenu de la situation de son marché du travail, la France doit chercher une croissance soutenue, et remarque que cet impératif est a priori moins fort pour la R.F.A., mais le texte ne fixe pas pour autant l'objectif d'écart de croissance entre la France et la R.F.A..

Cette remarque implique que la stratégie économique et sociale du Plan doit chercher à favoriser au maximum la croissance française tout en respectant l'équilibre extérieur d'une part et nos engagements internationaux d'autre part, notamment notre participation au S.M.E..

La stratégie macroéconomique (recherche d'une croissance compétitive, et d'une meilleure cohésion sociale), partie 22 ; la recherche d'une adaptation réussie au grand marché intérieur, partie 23 ; ainsi que les orientations retenues en matière de finances publiques, partie 24, ont toutes pour objectif de stimuler la croissance française dans la durée.

On notera en particulier :

- que la modération des coûts salariaux doit, si l'on suit le Plan, continuer à renforcer notre compétitivité vis-à-vis de l'Allemagne,

- que cette évolution serait accentuée par une baisse des charges sociales pesant sur les emplois les moins qualifiés,

- que la reconstitution des marges des entreprises doit continuer à se poursuivre, assurant une croissance plus vive de l'investissement,

- qu'enfin les baisses d'impôts dues à l'harmonisation européenne exerceront un fort effet de stimulation de l'activité productive dans notre pays.

QUESTION I-2: L'objectif d'alignement de l'inflation française sur la meilleure performance européenne ne présente-t-il pas, à l'égard de nos partenaires autres que l'Allemagne, un caractère non-coopératif ? Impliquant un alignement de la politique conjoncturelle française sur la politique allemande, cet objectif ne risque-t-il pas de "tirer vers le bas" la croissance de l'ensemble de l'Europe ? Le "Comité Europe" a-t-il émis des observations à ce propos ?

a) L'ambition d'union monétaire européenne affirmée dans le projet de Plan (p. 30) suppose comme préalable la convergence des rythmes d'inflation des pays membres de la C.E.E.. Il est préférable pour l'Europe prise dans son ensemble, et pour sa place dans le commerce mondial, que cette convergence s'opère par alignement vers les meilleures performances des états membres. Les orientations retenues dans le projet de Plan sont cohérentes avec la recherche de cet objectif commun, la désinflation française contribuera également à l'effort de désinflation de nos partenaires via les prix des produits importés de France.

b) L'idée d'une croissance faible associée à un objectif de désinflation suppose qu'il existe un arbitrage croissance-inflation. Dans une économie qui s'ouvre de plus en plus aux échanges internationaux, c'est l'inverse qui est vrai : plus la désinflation sera sensible, plus la compétitivité-prix s'améliorera, favorisant l'évolution des parts de marché sur le marché interne comme sur les marchés extérieurs et en fin de compte la croissance. L'évolution récente de l'économie française montre que la croissance française a retrouvé le rythme moyen de croissance de ses partenaires tout en ayant de meilleures performances en termes d'inflation.

c) Pas de prise de position du Comité consultatif européen sur ce point.

QUESTION I-3 : La cohérence macroéconomique du projet de Plan serait-elle compatible avec un environnement européen où nos partenaires adopteraient eux aussi une stratégie de "croissance tirée par les exportations et l'investissement" ?

a) Exportations :

Le Plan 89-92 se situe dans un contexte d'intégration économique européenne et donc d'intensification des échanges intra-européens : un rôle accru des exportations dans la croissance est alors possible pour chacun des pays de la C.E.E. ; il a simplement pour contrepartie un développement des importations. Cette remarque s'applique également à l'échelle mondiale mais évidemment avec moins d'intensité que pour les échanges intra-européens. Par ailleurs, la France s'est caractérisée pendant plusieurs années par une perte de ses parts de marché de produits manufacturés vis-à-vis de ses partenaires de l'O.C.D.E. : un rétablissement de la situation de la France en ce domaine, comme cela est inscrit dans le projet de Plan (p. 16), ne peut alors être considéré comme un comportement non-coopératif.

b) Investissement :

L'Europe souffre de sous-emploi depuis un temps suffisamment long pour que le volume du capital productif se soit adapté à cette situation. Aussi avec un taux de chômage moyen européen de l'ordre de 11 %, le taux d'utilisation des capacités de production industrielles dépasse 85 % ; taux particulièrement élevé par rapport aux références passées... Une croissance tirée par l'investissement dans l'ensemble de l'Europe est non seulement une perspective cohérente mais même indispensable pour améliorer la situation de l'emploi sans résurgence inflationniste.

QUESTION I-4 : Sur quelle analyse qualitative (ou quantitative ?) est fondé l'objectif d'une progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie ?

Une croissance non-inflationniste suppose une progression au même rythme de la production et des capacités de production. Si de plus le rythme de croissance est stable au cours du temps, l'investissement, c'est-à-dire l'accroissement brut du capital productif, croît également au rythme commun de la production et des capacités de production. Par contre, lorsque le rythme de la croissance s'accélère, le respect de la progression parallèle de la production et des capacités de production suppose une progression plus rapide de l'investissement.

C'est cette relation, bien connue des économistes, que reprend l'objectif du Plan. En effet, l'amélioration de notre situation de l'emploi nécessite une accélération de la croissance. Si l'on retient comme objectif le passage d'un rythme moyen de croissance de 1,5 % l'an (entre le début de la décennie et le contre-choc pétrolier) à un rythme de 3 % l'an sur la période du Plan, ceci suppose une progression de la FBCF des seules entreprises d'un peu plus de 7 %. Ce résultat est confirmé à la fois par les simulations des modèles économétriques et par des calculs simples dits "d'accélérateur" tels qu'on peut en trouver la méthode décrite dans la note de conjoncture de l'INSEE de décembre 1988 (p. 11 à 16). Or, compte tenu de la part de la FBCF des entreprises dans la FBCF totale, ceci conduit à une croissance de cette dernière de l'ordre de 6 % l'an, soit l'objectif fixé par le Plan. Ce résultat d'une progression double de l'investissement par rapport à celle de la croissance pendant la période du Plan serait peu affecté par un objectif de croissance un peu inférieur ou un peu supérieur à 3 % l'an.

QUESTION I-5 : Quelles évolutions de l'emploi et du chômage peuvent être associées au projet de Plan ?

Pour que l'on puisse associer des projections d'emploi et de chômage au projet de Plan, il faudrait d'une part que l'on connaisse l'évolution future de notre environnement international et que, dans ce cadre d'autre part, existent des comptes de Plan simulant les effets de toutes les mesures proposées dans le Plan. Tel n'est évidemment pas le cas : l'avenir de l'économie mondiale reste incertain, par ailleurs les outils de projection existants ne permettant de simuler et que certains aspects de la politique économique sociale préconisée par le Plan.

Toutefois, les exercices quantitatifs effectués montrent qu'avec une hypothèse raisonnable de croissance de nos partenaires de 3 % l'an de 1989 à 1992, la stratégie de croissance compétitive préconisée dans le Plan permettrait à la France de croître au même rythme sans déficit extérieur et de voir l'emploi progresser de plus d'un demi point par an ; le chômage serait alors stabilisé.

Mais ces exercices ne prennent pas en compte explicitement le volet du Plan portant sur l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance : amélioration de la formation et du fonctionnement du marché du travail, réorganisation du travail, aménagement et réduction du temps de travail, développement du travail à temps partiel librement choisi, développement des services, développement local de l'emploi, ainsi que sur certains aspects de la modération du coût du travail, comme la diminution des cotisations sociales pesant sur les emplois les moins qualifiés. Ces effets, qui ne peuvent être simulés dans l'état actuel des outils de projection sans travaux préalables hors modèles, devraient permettre de passer d'une simple stabilisation à une baisse du taux de chômage. Celle-ci sera d'autant plus forte que la société se montrera capable de mettre en oeuvre avec ardeur les mesures prévisibles, et qu'elle fera preuve d'initiative pour en maximiser ses effets.

QUESTION I-6 : Quelles sont les perspectives pour le commerce extérieur et pour les charges de la dette extérieure ? Quel est l'objectif à rechercher en matière de paiements courants sur l'ensemble de la période (léger excédent, équilibre, léger déficit) ?

Le texte du projet de plan se réfère à un objectif d'équilibre des paiements courants cf p. 16 "Assurer une croissance soutenue, non inflationniste, sans déséquilibre des paiements courants,...".

L'acceptation d'un léger déficit des paiements courants pourrait être justifiée tant par des considérations internationales qu'internes.

D'un point de vue international, le rééquilibrage des paiements courants américains nécessite comptablement des réductions des soldes des autres zones dont celui de l'Europe, la France pourrait y contribuer ; il semble toutefois logique que l'essentiel de la réduction de l'excédent communautaire soit le fait des pays membres en excédent.

D'un point de vue interne, un léger déficit est justifié lorsque la croissance est tirée par l'investissement : l'accroissement des capacités de production est garant à terme d'amélioration des parts de marché et d'excédents commerciaux futurs permettant de rembourser l'endettement initial. Toutefois, le solde des paiements courants constitue un indicateur significatif pour les opérateurs internationaux intervenant sur le marché des changes : un déficit persistant des paiements courants pourrait rendre plus difficile la tenue du franc qui constitue un élément important de la stratégie économique du Plan.

L'équilibre des paiements courants est la seule contrainte extérieure à laquelle on est tenu de satisfaire, il n'y a pas lieu de se fixer d'autres objectifs sur d'autres soldes.

Par ailleurs, d'un point de vue purement prospectif cette fois, les projections du solde des échanges extérieurs, comme celle de tout solde, sont extrêmement fragiles. On peut simplement dire que, dans les projections macroéconomiques faites dans le cadre de travaux de préparation du Plan, le déficit des échanges de produits manufacturés se réduit, selon les projections, de 12 à 26 milliards de francs à l'horizon 1992 par rapport à son niveau de 88 (42,3 milliards) compte tenu de l'amélioration de la compétitivité-prix d'une part et de l'effort d'investissement d'autre part.

L'incertitude étant déjà extrêmement forte concernant la simulation des soldes, elle le serait encore plus concernant la simulation de la dette extérieure (son montant dépend notamment de l'évolution des cours des devises constituant notre endettement), il n'existe donc pas de telles perspectives. On notera toutefois que l'équilibre des paiements courants correspond à une stabilité nominale de notre dette extérieure, à taux de change stable.

QUESTION I-7: Quels mouvements des taux de change sont envisageables d'ici 1993 compte tenu, d'une part, de l'importance du déficit des Etats-Unis et, d'autre part, de la nécessité d'élargir et de renforcer le système monétaire européen ? Le "Comité Europe" a-t-il délibéré de ces questions ?

La persistance de forts déséquilibres commerciaux aux Etats-Unis au bénéfice du Japon et de la RFA d'une part et à l'intérieur des pays membres de la CEE d'autre part, constitue certes une menace pour la stabilité des parités alors que cette stabilité réduit les incertitudes et favorise le développement du commerce international.

Comme vous le savez, les déterminants des taux de change sont fort complexes et les retournements de grande ampleur des évolutions de change sont fréquents reflétant les changements rapides de l'opinion des opérateurs intervenant sur ces marchés. Je n'aurai ainsi pas la prétention de faire des prévisions de taux de change à l'horizon 1993 alors même que les organismes de prévisions macroéconomiques font souvent des hypothèses conventionnelles en ce domaine : fixité des changes ou évolution selon le principe de la parité des pouvoirs d'achat.

L'évolution des parités pose en fait le problème de l'intensité de la coopération internationale entre les pays de l'OCDE : une bonne coordination des politiques économiques favorisant un développement cohérent des demandes internes permet de maîtriser l'évolution des soldes et par là même de stabiliser les parités. Des progrès substantiels ont été accomplis dans cette direction depuis le milieu de la décennie 80, les accords du Plaza en ont constitué la première étape. C'est un effort continu qu'il faut poursuivre résolument : la gestion de la politique économique doit acquérir la dimension internationale que les marchés ont déjà.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la capacité de l'économie mondiale de vivre durablement avec des déséquilibres de paiements courants. Dans une économie qui se mondialise, il n'y a pas de raison profonde d'imposer une égalité de l'épargne nationale et de l'investissement national. Pour des zones en phase de rattrapage de développement, on peut connaître un déficit commercial compensé par un flux net d'investissement en provenance de l'étranger. Ce problème se pose tout spécialement pour la CEE où les rythmes de croissance souhaitables sont différents entre pays membres, l'évolution actuelle de l'économie espagnole est tout-à-fait représentative de ce mécanisme de rattrapage qu'il est essentiel de préserver pour une croissance harmonieuse de la Communauté.

Ce point n'a pas fait l'objet de propositions du Comité consultatif européen.

QUESTION I-8: La France aurait-elle avantage à ce que la réalisation de l'union monétaire soit la plus rapide possible ?

Le texte du Plan prend résolument parti pour l'union monétaire, et souligne l'urgence du problème précisant les avancées qui doivent être accomplies en ce sens dès juillet 1990.

En effet, à cette date au plus tard, doit intervenir la libération totale des flux de capitaux, qui va amplifier les possibilités de mouvement entre les Etats membres ; tant que l'union monétaire ne sera pas réalisée, il y aura là un risque de déstabilisation du système actuel de changes fixes. Par ailleurs, la fixité de la parité devrait permettre à la France de ne plus payer la "prime de risque" qu'elle supporte actuellement en terme de surcroît de taux d'intérêt réel par rapport à la R.F.A.

Plus fondamentalement, il est souhaitable que nous puissions sortir au plus tôt de la phase actuelle, dans laquelle les mécanismes du SME, de par leur asymétrie, pèsent sur la croissance. L'union monétaire devrait permettre d'introduire une réelle symétrie dans la mesure où la parité de la Communauté vis-à-vis du reste du monde (écu/dollar) serait fixée en tenant compte des objectifs d'inflation et de croissance de l'ensemble des pays, et non plus seulement de la RFA (DM/dollar).

Il faut cependant être conscient du gradualisme nécessaire du processus d'union monétaire, pour des raisons politiques, mais aussi économiques : dès lors que les parités seront fixes, les ajustements qui pouvaient encore s'opérer par le change dans le SME, s'effectueront par délocalisation du travail et du capital, si notre compétitivité n'est pas suffisante. Par ailleurs, il faudra veiller aux conditions dans lesquelles s'effectuera l'intégration : niveau des interparités, modalités de définition de la politique monétaire...

QUESTION II-1 : En ce qui concerne les perspectives à moyen terme des finances sociales (en particulier les conditions du maintien de l'équilibre du régime général), les travaux préparatoires au Plan conduisent-ils à réévaluer les tendances décrites dans le dernier rapport d'information de M. Barbier (n° 39, 1988-1989) ?

Le rapport d'information de M. Barbier de septembre 1988 évalue le déficit potentiel des régimes sociaux à l'horizon 1993 à près de 2 % du PIB. Pour le seul régime général le déséquilibre atteindrait 1,4 % du PIB, soit 100 milliards de francs environ. Ce résultat a été obtenu sous des hypothèses macro-économiques pessimistes : le pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête connaîtrait une faible progression et l'emploi salarié décroîtrait légèrement.

Les projections macro-économiques associées aux travaux de préparation du Plan dessinent un environnement macro-économique plus favorable : l'emploi salarié connaîtrait en particulier une croissance substantielle, vraisemblablement comprise entre 0,5 % et 1 % par an. Une telle évolution ne manquerait pas d'exercer des effets positifs sur la situation des finances de la protection sociale.

Aussi importante soit-elle, la réduction du déficit potentiel n'empêche pas toutefois que ce sont des facteurs structurels tels que le vieillissement et la croissance des dépenses de santé qui exercent une influence déterminante sur l'équilibre financier de la protection sociale à moyen terme. Le diagnostic de la Commission "Protection sociale" du Plan, selon lequel "un développement vigoureux de l'emploi ne pourrait réduire les besoins de financement des régimes sociaux que dans des proportions limitées", n'est donc pas infirmé par les résultats des projections les plus récentes. C'est la raison pour laquelle le Plan préconise l'adaptation du système de protection sociale à l'évolution en moyenne période de ces facteurs structurels. Ainsi, il conviendra de programmer l'évolution des régimes de retraite à l'horizon des quinze prochaines années, ainsi que de parvenir à une maîtrise des dépenses de santé et à une meilleure gestion de l'assurance maladie.

QUESTION II-2 : Quel est le partage envisagé entre cotisations sociales et prélèvement sur l'ensemble des revenus pour maintenir l'équilibre des régimes sociaux ?

Face aux divergences entre les évolutions spontanées des dépenses sociales et des recettes des régimes sociaux à législation inchangée, le Plan préconise en premier lieu une action déterminée pour une meilleure maîtrise des dépenses, à travers une adaptation programmée des régimes de retraite à l'horizon des quinze prochaines années, et une meilleure gestion des dépenses de santé et d'assurance-maladie. Considérant cependant que des financements complémentaires devront, de manière inéluctable, être recherchés, il exclut tout relèvement des cotisations sociales à la charge des employeurs. Il affirme que la voie à examiner en priorité est l'instauration d'un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus des ménages, qui est plus juste socialement que les cotisations sur les seuls revenus professionnels sans présenter certains des inconvénients économiques d'autres modalités alternatives de financement.

L'affectation de ce prélèvement devrait obéir à un principe de logique financière. Parce qu'il s'applique à l'ensemble des revenus (revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine), il devrait contribuer à financer les prestations qui ne sont pas soumises à conditions d'activité, et notamment les prestations de la branche famille du régime général. En revanche, les prestations ayant un caractère de revenu de remplacement devraient rester financées par le produit des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité.

QUESTION II-3 : En ce qui concerne les dépenses de l'Etat, quelles inflexions doivent être apportées aux tendances décrites dans le rapport précité de M. Barbier, notamment pour tenir compte de la priorité donnée à la formation et à la recherche ?

La prise en compte des grandes priorités qui figurent dans le Plan, notamment en matière de formation et de recherche, ne suffit pas pour apprécier l'évolution des dépenses de l'Etat au cours de la période 1989-1992. En effet, la traduction concrète de ces priorités sera effectuée, à l'occasion de chaque loi de finances, au vu des marges de manoeuvre qui se dégageront, notamment du fait des évolutions économiques internationales et domestiques, ainsi qu'en fonction des arbitrages qui seront effectués pour affecter ces marges entre le soutien des priorités budgétaires, la baisse de certains impôts dans le cadre européen et la réduction du déficit. De plus, par rapport aux Plans précédents, le Plan 1989-1992 se caractérise par une incertitude nouvelle en ce qui concerne les recettes fiscales : le rythme et le montant des adaptations qui devront être opérées, essentiellement pour la TVA et la fiscalité de l'épargne, dépendront en grande partie du résultat des négociations en cours avec nos partenaires.

C'est pourquoi le Plan 1989-1992 vise à dégager un certain nombre d'orientations stratégiques, mais ne comprend pas de programmation budgétaire associée.

On ne dispose donc pas actuellement d'un scénario de référence des finances publiques qui puisse être rapproché des projections contenues dans le rapport de M. Barbier, pour en tirer les inflexions à apporter aux tendances des dépenses de l'Etat.

Un tel exercice ne pourra être fait que lorsque seront disponibles les projections budgétaires pluriannuelles, prévues à la page 24 du projet de Plan soumis au Conseil économique et social.

QUESTION II-4 : Comment traduire au niveau des grandes catégories de dépenses publiques (transferts sociaux, dépenses ordinaires et dépenses d'équipement des collectivités locales) la norme de limitation de la croissance de l'ensemble des dépenses à un rythme inférieur à celui de la production nationale ?

La norme de limitation des dépenses publiques à un rythme inférieur à celui de la production nationale ne se répercutera pas de manière homogène sur les différentes catégories de dépenses. A la distinction par nature de dépense, il convient d'ajouter une distinction par agent, puisque la norme porte sur l'ensemble des administrations publiques, centrales, locales et de sécurité sociale.

Comme il a été indiqué en réponse à la question II-3, l'évolution de chaque type de dépense sera conditionnée par les données de l'équilibre des finances publiques qui seront déterminées chaque année, notamment à l'occasion de la préparation de la loi de finances.

En particulier, il faudra tenir compte de la répercussion sur les autres postes d'une catégorie de dépenses non mentionnées dans la question, à savoir les intérêts de la dette publique : leur niveau est étroitement dépendant du montant annuel des taux d'intérêt ; l'importance de ce dernier paramètre est d'ailleurs mise en évidence par la variante présentée dans le rapport de M. Barbier, page 107.

QUESTION II-5: Quelle est l'ampleur des diminutions de recettes envisageables au titre de l'harmonisation européenne ?

L'ampleur des diminutions de recettes envisageables au titre de l'harmonisation européenne dépendra en partie de l'objectif communautaire qui sera retenu, pour chaque type d'impôt, dans le cadre des négociations en cours avec nos partenaires. On peut néanmoins rappeler l'ordre de grandeur du coût des principales mesures actuellement à l'étude.

Fiscalité indirecte

Suppression du taux majoré de T.V.A. (ramené à 18,6%) - 15 MDF
Baisse d'un point de taux normal de T.V.A. - 20 MDF
Suppression des rémanences de T.V.A. - 12 MDF
Alignement des accises sur les barèmes européens + 5 MDF

Fiscalité de l'épargne

Suppression de la taxe sur les conventions d'assurance pour l'assurance-vie et l'assurance dommage des risques industriels et commerciaux - 4 MDF
Abaissement à 15 % du prélèvement libératoire sur les revenus d'obligations et autres titres de créances négociables - 8 MDF
Baisse d'un point du taux de l'I.S. (2/3 pour les bénéfices non distribués, 1/3 pour les bénéfices distribués) - 3 MDF

Il faut souligner que ces ordres de grandeur ne représentent que des coûts "ex ante" ; or la contrainte pour les finances publiques s'appréciera "ex post", en tenant compte des incidences de la baisse des taux sur le volume de l'assiette imposable, et, plus généralement, sur le niveau de la demande. Le coût des récentes baisses de T.V.A. et d'I.S. a ainsi été partiellement compensé par des effets de stimulation de l'assiette. En matière financière, les évolutions positives ne seront peut-être pas aussi marquées car il s'agit d'abord d'éviter^o une délocalisation de l'épargne imposable. Il est donc délicat de savoir, globalement, dans quelle mesure le coût "ex post" sera inférieur au coût "ex ante".

QUESTION II-6 : Jusqu'à quel niveau, et à quel rythme, est-il envisagé de réduire le déficit budgétaire ?

Le Plan prévoit de diminuer chaque année le déficit budgétaire ; cette norme, en montant, impliquera en tout état de cause une baisse sensible de l'indicateur traditionnel exprimant le déficit en pourcentage du P.I.B..

La réduction du déficit est recherchée notamment pour éviter un effet cumulatif de l'endettement sur les charges d'intérêt, dont la progression est encore très forte, et qui obèrent ainsi, chaque année, une grande part des marges de manoeuvre pour les autres dépenses budgétaires. Dans cet état d'esprit, le point d'abaissement auquel il serait souhaitable d'arriver est celui qui assurerait à tout le moins une stabilisation du ratio dette/P.I.B., il faut que le numérateur n'augmente pas plus vite que le dénominateur ; en faisant l'hypothèse d'une progression de 5% du P.I.B. en valeur, et sur la base d'une dette de l'Etat d'environ 1400 MDF à fin 1988, l'accroissement de la dette devrait être limité à un ordre de grandeur de 70 MDF.

Le rythme auquel doit s'opérer la réduction du déficit budgétaire devra être déterminé chaque année, en tenant compte du contexte économique (taux de croissance, taux d'intérêt...) ainsi que des marges de manoeuvre affectées à la réalisation des priorités en matière de dépenses et de recettes.

Les projections budgétaires pluriannuelles prévues par le projet de Plan devraient éclairer utilement ces choix, notamment en illustrant les effets de la dynamique vertueuse des charges d'intérêt que la réduction du déficit a pour but d'enclencher.

QUESTION II-7: Compte tenu, d'une part, de l'effort annoncé en faveur de l'éducation et de la recherche et, d'autre part, des pertes de recettes liées à l'harmonisation des fiscalités européennes, quelles sont -et dans quelles proportions- les dépenses de l'Etat qu'il est envisagé de réduire et/ou les impôts qu'il est envisagé d'augmenter pour atteindre l'objectif visé en matière de réduction du déficit budgétaire ?

La mise en oeuvre des priorités en faveur de l'éducation et de la recherche, ainsi que de l'harmonisation de la fiscalité européenne, appelleront, compte tenu de l'objectif de réduction du déficit, à la fois des efforts de redéploiement budgétaire et des actions de rééquilibrage de la structure de notre fiscalité.

Le Plan 1989-1992 prévoit certaines orientations en ce sens : modernisation du secteur public, rééquilibrage entre prélèvements directs et indirects, notamment dans le cadre de l'institution d'un prélèvement assis sur tous les revenus et de la mise en oeuvre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu... Il n'appartient pas au Plan, qui a une vocation stratégique, d'aller au-delà dans le "bouclage" des mesures nécessaires pour financer les priorités budgétaires et les allègements fiscaux.

C'est dans le cadre de la préparation de chaque loi de finances que cet exercice devra être fait, en tenant compte des résultats des négociations communautaires, des marges de manoeuvre dégagées par la croissance, ainsi que des arbitrages entre les objectifs en termes de dépenses, de recettes et de déficit.

QUESTION II-8 : L'institution proposée d'un système de retenue à la source pour l'impôt sur le revenu a-t-elle pour principal objectif d'élargir l'assiette de cet impôt (en augmentant la proportion des ménages assujettis) ou d'en accroître le rendement ?

La plupart de nos partenaires européens appliquent un système de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Ce mode de recouvrement est à rapprocher de la part du produit de l'impôt sur le revenu dans leurs recettes fiscales.

Impôt sur le revenu en % des recettes fiscales en 1986
(moyenne C.E.E. : 26,1)

Pays	appliquant un système de prélèvement à la source	ne l'appliquant pas
Danemark	47,8	
France		13,0
Allemagne	28,6	
Grèce		13,1
Irlande	32,6	
Italie	26,7	
Pays-Bas	20,3	
Espagne		17,7
Royaume-Uni	27,9	

Source : O.C.D.E.-Statistiques des recettes publiques 1965-1987

La recommandation d'engager les études nécessaires à la mise en oeuvre d'un système de retenue à la source de l'impôt sur le revenu s'inscrit donc dans le cadre européen que s'est fixé le Plan 1989-1992.

La retenue à la source apparaît comme une technique moderne de perception de l'impôt, propre à alléger les coûts de gestion administrative, et favorable à un rendement soutenu de l'impôt. A ce titre, une telle mesure pourra participer au rééquilibrage de la structure de notre système de prélèvements obligatoires, dans la mesure où la part relative de la fiscalité indirecte est appelée à décroître dans le cadre de l'harmonisation européenne.

Toutefois, compte tenu de la forte concentration qui caractérise l'impôt sur le revenu, il ne paraît pas envisageable d'en accroître le rendement sur la base des seuls contribuables imposés actuellement.

QUESTION III-1 : Le projet de nouveau découpage régional (page 60) est-il envisageable à l'échéance de 1993 ?

Le découpage régional a suscité des interrogations et propositions diverses depuis la création des régions ; cette question revêt maintenant une actualité nouvelle car le grand marché intérieur européen accentuera probablement les concurrences territoriales au sein de la C.E.E. ; il est essentiel que, dans ce contexte, un maximum de régions atteignent une taille critique à l'échelle européenne ; toutefois, il est clair que, compte tenu des implications politiques et administratives engendrées par cette perspective, un calendrier et a fortiori un projet de découpage précis ne peuvent être définis dès maintenant. Ces questions doivent être plus approfondies et remises en perspective ; une réflexion plus globale sur le rôle et les moyens des régions englobant ce problème spécifique sera engagée dès que possible au C.G.P..

QUESTION III-2 : L'utilisation "plus efficace et plus sélective" des moyens de l'Etat en matière d'aménagement du territoire doit-elle conduire à un transfert de charges en direction des collectivités locales ?

L'utilisation "plus efficace et plus sélective" des moyens de l'Etat en matière d'aménagement du territoire ne concerne pas directement les collectivités locales ; cet objectif se situe dans une perspective de rigueur budgétaire dans lequel une augmentation significative des crédits d'Etat consacrés à l'aménagement du territoire est peu probable ; dans ce contexte, il convient de recentrer la politique d'aménagement du territoire sur les deux objectifs évoqués dans le projet de Plan "poursuivre le désenclavement du territoire par un programme d'infrastructure à finalité européenne et développer la charpente urbaine du territoire ; soutenir certaines zones qui connaissent des difficultés particulièrement aigues".

Parallèlement l'utilisation des moyens spécifiques de l'Etat sera réexaminée dans le cadre notamment du contexte européen ; il n'est pas exclu que certains d'entre eux soient plus largement déconcentrés ; enfin l'analyse des comptes régionalisés des administrations publiques centrales permettra de mieux apprécier l'incidence éventuelle globale sur le développement régional du budget de l'Etat et de savoir si la répartition nationale des crédits de l'Etat ne tend pas dans certains cas, à contrecarrer voire à annuler totalement l'effet péréquateur des dispositions prises dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

QUESTION III-3 : L'engagement d'accroître pendant la période du Plan d'au moins 4 milliards par an, au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation correspond-il aux conséquences financières du "Plan Jospin" ?

Le projet de Plan contient l'engagement budgétaire d'accroître, pendant la période du Plan, d'au moins quatre milliards par an, au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation.

L'effort supplémentaire minimal qui est indiqué est destiné à assurer la croissance quantitative de notre système d'enseignement, à permettre sa rénovation et à autoriser la revalorisation de la condition enseignante.

QUESTION III-4 : Quelles raisons justifient que le "grand chantier Education" soit le seul à comporter des objectifs budgétaires précis ?

Comme il a été indiqué en réponse à la question II-3, le Plan 1989-1992 a le caractère d'un document stratégique, qui ne s'accompagne pas d'une programmation budgétaire globale. Toutefois cela n'exclut nullement, bien au contraire, le fait que certaines des priorités du Plan fassent l'objet d'engagements chiffrés, lorsque le gouvernement le juge utile.

Tel a été le cas de l'éducation, pour laquelle a été précisée l'enveloppe budgétaire à réaliser par rapport à la tendance. Il ne s'agit cependant pas du seul secteur où des engagements quantifiés aient été pris : ainsi, un objectif de 3 % du P.I.B. a été fixé pour la dépense nationale de recherche développement (page 45 du projet soumis au Conseil économique et social).

QUESTION III-5 : Que vise concrètement le texte du projet de Plan en déclarant que "le développement de la concurrence européenne ne sera bénéfique pour les entreprises françaises que si elles se trouvent déjà, entre elles, et quel que soit leur régime juridique, à égalité de traitement fiscal et réglementaire" ?

Il faut d'abord préciser que le texte du Plan auquel se réfère la question mentionne les "entreprises financières françaises" ; il s'agit d'un extrait de la partie sur la compétitivité des banques et des assurances (page 50, 4ème paragraphe).

Pour être à même de s'adapter à la nouvelle concurrence européenne, il faut que les entreprises financières françaises puissent se renforcer dans leur métier sur leur marché domestique. Or, malgré l'important mouvement de déréglementation et de banalisation engagé depuis le début des années 80, il subsiste encore, en France, des distorsions qui affectent sensiblement le jeu de la concurrence entre prestataires de services bancaires ou d'assurance.

On peut notamment citer :

- pour la collecte de l'épargne liquide, les livrets A ou bleu, dont bénéficient seuls les Caisses d'Epargne et le Crédit mutuel ;
- pour les prestations de service d'assurance, les disparités de statut juridique et fiscal existant entre les mutuelles soumises au Code de la mutualité, celles soumises au Code des assurances, et les sociétés d'assurance.

En d'autres termes, le marché unique français doit aller de pair avec le marché unique européen. Toutefois, il va de soi qu'il s'agit là aussi d'une orientation de moyen terme : les évolutions doivent être réalisées de façon progressive, de façon à ménager aux réseaux le temps d'effectuer les adaptations structurelles nécessaires.