

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

RAPPORT GÉNÉRAL

FATT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1977 ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscardy-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524, 2525 (tomes I, II, III et annexes 1 à 52), 2530 (tomes I à XX), 2531 (tomes I à III), 2532 (tomes I à VII), 2533 (tomes I à V), 2534 (tomes I à XXIV), et in-8° 555.

Sénat : 64 (1976-1977).

Loi de finances. — Commerce extérieur - Emploi - Inflation - Monnaie - Sécurité sociale - Politique économique - Budget.

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière.	
Introduction.	
Chapitre premier. — Le constat	6
A. — Relations avec l'extérieur	6
B. — Croissance et emploi	18
C. — Inflation et monnaie	22
D. — Les difficultés de la sécurité sociale	28
E. — Les conséquences de la sécheresse	30
Chapitre II. — L'action.	
A. — Le plan gouvernemental de septembre	36
B. — Lutte contre l'inflation.....	42
C. — Amélioration des échanges extérieurs.....	46
D. — Maintien de la production et de l'emploi.....	47
E. — Sécurité sociale	50
Conclusion	53
DEUXIEME PARTIE. — La loi de finances pour 1977	55
TITRE I^{er}. — L'analyse du budget	57
Chapitre premier. — Les opérations à caractère définitif.....	60
A. — Le budget général.....	60
B. — Les comptes d'affectation spéciale.....	84
C. — Les budgets annexes.....	87
Chapitre II. — Les opérations à caractère temporaire.....	90
A. — Les prêts	90
B. — Les avances	94
C. — Les découverts	95
L'équilibre général.....	97
TITRE II. — Budget politique générale	99
Chapitre premier. — La fonction économique du budget de 1977.....	101
A. — Freiner l'inflation	101
B. — Ne pas casser l'expansion.....	106
Chapitre II. — La fonction politique du budget de 1977.....	114
A. — Vers une nouvelle répartition des revenus et des charges publiques	114
B. — L'amorce d'un redéploiement des dépenses.....	119
Conclusion	129

PREMIÈRE PARTIE

La situation économique et financière

INTRODUCTION

Trois ans de retard.

C'est avec trois ans de retard que la France s'engage dans une véritable lutte contre l'inflation.

En effet, c'est en 1973 que se sont développées, dans tous les pays industrialisés, des tensions inflationnistes graves dont la manifestation la plus éclatante a été la multiplication du prix des matières premières par 2,5. La dernière hausse, celle du pétrole, n'a fait qu'aggraver un processus déjà engagé. Il s'en est suivi une récession sévère qui a fortement secoué tous les pays industrialisés, entraînant notamment un chômage important. Certes, cette récession a permis pourtant d'obtenir un certain ralentissement de l'inflation. Cependant, seuls les pays qui, comme l'Allemagne, s'étaient attaqués dès 1973 à la lutte contre l'inflation ont obtenu des résultats vraiment significatifs.

S'attaquant seulement en septembre 1976 à l'inflation, la France part avec un sérieux handicap. Il ne s'agit pas seulement de regretter les erreurs passées mais de prendre conscience que dans les circonstances actuelles les chances de succès sont moins grandes que si un programme énergique avait été lancé dès 1973. Il est donc plus que jamais nécessaire de dire la vérité aux Français pour que ceux-ci puissent réaliser combien étroite est la voie dans laquelle nous sommes engagés.

Il convient d'éviter à la fois le triomphalisme et le fatalisme qui ont souvent nui dans le passé à la réussite des actions économiques. La sincérité et la détermination sont indispensables si l'on veut que les Français acceptent les sacrifices nécessaires au redressement de notre situation.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSTAT

Nous nous proposons, dans ce premier chapitre, de dresser un constat aussi objectif que possible de la situation dans laquelle se trouve la France en cet automne 1976 au moment où s'engage la lutte contre l'inflation.

De quelque côté que nous nous tournions, le tableau ne semble pas particulièrement rose. Chez nous comme chez tous nos partenaires, le ralentissement de la reprise s'est produit plus tôt qu'on ne l'espérait il y a quelques mois encore. Il en résulte presque partout une dégradation du commerce extérieur et une remontée du chômage. La France n'échappe pas à ce phénomène qui se trouve aggravé par le couple inflation-dégradation de la monnaie qui, sans atteindre le niveau critique de la Grande-Bretagne et de l'Italie, reste néanmoins la principale préoccupation.

A. — Les relations avec l'extérieur.

Après avoir décrit rapidement la situation de notre environnement international, nous nous proposons d'examiner les relations de la France avec lui sur le double plan du commerce et du marché des changes.

1° LA CONJONCTURE INTERNATIONALE

Après la phase de nette reprise que l'on avait enregistrée chez la plupart de nos partenaires commerciaux, on assiste depuis la fin du premier semestre de 1976 à un ralentissement de l'activité économique mondiale.

La production industrielle, qui s'était accrue dans tous les pays occidentaux au point que plusieurs d'entre eux avaient presque retrouvé le niveau de leur activité avant la récession, s'essouffle d'une façon générale, y compris en Allemagne fédérale et aux Etats-Unis, même si pour ces derniers il s'agit plutôt de stabilisation que de déclin.

Certes, le commerce international connaît une importante expansion ; selon le Fonds monétaire international, les exportations des pays industrialisés pendant le second trimestre de 1976 étaient en augmentation de 8 % par rapport à la période correspondante de 1975 et dans le même temps, les importations s'élevaient de 12 %. Toutefois, une nouvelle accélération paraît de moins en moins probable. Il en résulte que l'inflation devrait pouvoir être mieux contenue, par contre le chômage qui demeure partout élevé risque de s'aggraver.

Ce tableau global recouvre cependant des situations très différentes et s'il est vrai que « la santé d'une monnaie dépend de la solidité et de la stabilité d'une économie » un examen plus approfondi de l'activité des pays occidentaux peut se faire en les classant selon leur position sur le marché des changes.

a) Les pays à monnaie forte.

Parmi les Etats qui ont le mieux résisté aux fluctuations monétaires, on trouve — outre la Suisse qui tient la vedette — les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale et le Japon.

Les Etats-Unis.

La reprise américaine, qui avait été très vive jusqu'ici, entre dans une phase de piétinement. Ainsi, la production industrielle, qui avait augmenté au rythme annuel de 18 % en septembre-octobre 1975, a amorcé, depuis avril environ, une décélération en passant de 8 % à 5 %.

Cette tendance se répercutait inévitablement sur le chômage qui, après avoir atteint 8 % de la population active en 1975, descendait à 7,3 % en mai 1976 pour remonter en août à 8 % ; il s'établit actuellement à 7,8 %. Le ralentissement de l'activité n'explique cependant pas, à lui seul, ces tensions nouvelles qui se justifient également par le retour, sur le marché du travail, de demandeurs d'emploi que la crise avait momentanément écartés.

Cependant, la reprise devrait pouvoir s'affirmer compte tenu de plusieurs facteurs favorables. Bien que les commandes aient diminué en juillet (— 1,5 %) en août (— 0,1 %) et en septembre (— 0,7 %), après sept mois consécutifs de hausse, les investissements devraient prendre le relais de la demande interne qui restait jusqu'ici le gros soutien de la production. En effet, les dépenses d'équipement se sont élevées de 13 % entre le premier et le deuxième trimestre 1976 et, pendant la même période, les bénéfices des sociétés croissaient de 5 % (30 % de plus que pendant la période correspondante de 1975). Sans doute, les prévisions en matière d'investissements sont-elles en ce moment révisées en baisse, mais l'augmentation de 13 % en septembre des commandes de machines-outils constitue un élément positif.

Certes, la balance commerciale américaine, après avoir été excédentaire en janvier et février 1976, a connu un déficit qui s'est accentué depuis : en juin 320 millions de dollars, en juillet 827 millions de dollars, en août 757,7 millions de dollars et en septembre 778,9 millions de dollars ; mais cela résulte, pour partie, de l'accroissement des importations et du poids que représentent les achats de pétrole. Cela provoquera un déséquilibre de la balance des paiements supérieur aux prévisions des économistes américains (3 milliards de dollars) ; en effet, le déficit global représente déjà 3,4 milliards de dollars et selon toute apparence, le chiffre de 4 milliards de dollars sera dépassé à la fin de l'année.

Toutefois, les perspectives demeurent d'autant plus favorables que la reprise se manifeste dans un climat de net ralentissement de l'inflation, dont le rythme annuel ne devrait pas dépasser 6 %, tandis que simultanément on enregistre des gains de productivité et un moindre accroissement des coûts salariaux.

L'Allemagne fédérale.

Erigée en exemple, l'économie allemande peut, à juste titre, se targuer d'une réussite que traduit l'appréciation du mark sur le marché des changes. Mais comme toute médaille a son revers, la situation en Allemagne comporte quelques zones d'ombre.

Parmi les aspects positifs, nous indiquerons notamment :

— une progression de la production industrielle de 6 % pendant le deuxième trimestre 1976 et, par rapport à la période août-septembre 1975, un rythme de hausse annuel de 7 % ; la tendance

devrait se poursuivre compte tenu de l'augmentation de 5 % enregistrée en septembre 1976 des commandes des industriels (par rapport à septembre 1975, elles se sont accrues de 17,5 % à 28,5 % selon les secteurs industriels) ;

— un excédent commercial qui, même s'il s'est contracté pour des motifs saisonniers en août pour n'atteindre que 1,21 milliard de Deutschmark contre 2,59 milliards de Deutschmark le mois précédent, a repris son ascension en s'élevant à 4,7 milliards de Deutschmark en septembre (2,8 milliards de Deutschmark en septembre 1975) grâce à un bond de 25 % des exportations tandis que les importations n'augmentaient que de 17 %.

— des investissements accrus (+ 11,5 % au cours du premier semestre 1976), d'autant que s'épuisent les réserves de capacités productives et que s'améliorent les marges bénéficiaires ;

— une légère réduction des charges salariales, due à un accroissement sensible de la productivité horaire ;

— enfin, le rythme plus modéré de hausse des prix puisque le taux d'inflation ressortait à 3,8 % entre septembre 1975 et septembre 1976.

Il existe toutefois quelques aspects négatifs qu'il ne faut pas négliger :

— la demande intérieure est moins soutenue et aurait tendance à stagner : une cause non négligeable de cette stagnation résulte du départ massif de travailleurs immigrés ;

— le chômage reste important puisque, malgré une légère baisse enregistrée en août dernier, il atteint en octobre 1976 4,1 % de la population active, soit 943 700 personnes ;

— le déficit des finances publiques demeure à un niveau élevé et sa réduction est attendue pour l'année prochaine.

Il n'en demeure pas moins que l'activité allemande, même à un rythme de croissance plus modéré, dispose d'atouts extrêmement favorables qui devraient lui permettre de se consolider encore dans l'avenir.

Le Japon.

Dans le peloton de tête figure également le Japon, même si, actuellement, on enregistre un ralentissement de l'activité économique qui se traduit par une nouvelle baisse de la production indus-

trielle en septembre : — 1 % contre — 1,7 % en août. Cette stagnation a conduit d'ailleurs le Gouvernement japonais à prendre un certain nombre de mesures de stimulation.

La reprise avait été entraînée par un bond des exportations et, malgré la contraction de l'excédent commercial enregistrée au mois d'août dernier, le taux d'augmentation d'une année sur l'autre était encore de 22 %. Il s'ensuivait un accroissement de la production industrielle et une baisse du chômage (990 000 personnes sans emploi en juillet contre 1 040 000 en juin) encore toute relative par rapport à juillet 1975 (880 000 demandeurs d'emploi).

Depuis lors, l'excédent du Japon s'est encore accentué : 1,2 milliard de dollars en septembre, ce qui représente un doublement en un an (587 millions de dollars en août 1976 et 413 millions de dollars en septembre 1975). Par rapport à septembre 1975, les exportations ont progressé de 35 % et les importations de 19 %.

Toutefois, la demande intérieure, qui avait soutenu un moment la reprise, s'est depuis révélée très médiocre (3,4 % de hausse au 1^{er} trimestre 1976, mais 0,5 % seulement au second) et l'avenir serait moins assuré si les investissements n'avaient pris le relais d'une consommation interne plutôt défailante. La forte augmentation des bénéfices a provoqué en effet un accroissement très net des dépenses d'équipement qui, selon une étude de la Japan Development Bank, devaient marquer une progression de 16,3 % pendant l'exercice 1976 qui s'achèvera fin mars 1977.

b) *Les pays à monnaie dépréciée.*

Les difficultés que connaissent la Grande-Bretagne et l'Italie et qui se reflètent dans la dépréciation permanente de la livre et de la lire, ne paraissent guère de nature à être surmontées dans un proche avenir.

La Grande-Bretagne.

La phase d'expansion de l'économie britannique aura été de courte durée et déjà on constate un ralentissement de la reprise, comme en témoigne la faible progression de la production industrielle : 0,5 % entre le premier et le deuxième trimestre 1976, et sa régression de 1,5 % pendant le trimestre suivant.

Sans doute observe-t-on pour la première fois depuis plusieurs mois une légère diminution du chômage, mais pour l'ensemble du Royaume-Uni, le nombre des chômeurs à la mi-septembre s'élevait encore à 1 456 363 personnes (45 613 de moins que le mois précédent), soit 6,2 % d'une population active qui, d'ici à la fin de la décennie, doit s'accroître de 100 à 150 000 personnes par an. Cette amélioration s'est poursuivie le mois suivant : au 14 octobre, le chômage atteignait 1 377 110 personnes (5,8 % de la population active).

Certes, les responsables anglais s'attendent à un rythme rapide de développement des exportations, grâce à l'amélioration de la compétitivité des produits britanniques et à l'expansion des échanges mondiaux ; mais l'éclaircie apparue en août, avec un déficit du commerce extérieur le plus faible enregistré depuis mars dernier, soit 293 millions de livres contre 527 millions en juillet, n'aura été que de courte durée puisque le déséquilibre commercial britannique s'est accentué en septembre, atteignant 365 millions de livres contre 205 millions un an plus tôt.

La progression des investissements productifs, gagée par l'amélioration de la rentabilité des entreprises, devrait cependant constituer un facteur de progrès.

Si les augmentations des salaires moyens ont pu être ralenties (+ 14,4 % entre août 1975 et août 1976 contre + 27,6 % à fin juillet 1975) grâce à un accord avec les syndicats, les tensions sociales ne sont pas toutes éliminées du fait de la baisse du pouvoir d'achat qui risque d'en résulter.

Quant aux prix, ils ont connu une nouvelle flambée en août dernier (+ 1,4 %) et en septembre (+ 1,3 %) ; par rapport à septembre 1975, le taux annuel d'inflation est ainsi ressorti à 14,3 %, contre 13,8 % en août, après douze mois de diminution (le taux annuel s'inscrivait alors à 26,6 %) et cela laisse mal augurer de la réalisation de l'objectif que s'est assigné le Gouvernement britannique : limiter à moins de 10 % en 1977 la hausse du coût de la vie.

Enfin, l'existence d'un très lourd déficit budgétaire pèse sur le marché financier, entraînant une expansion trop rapide de la masse monétaire et la hausse des taux d'intérêt récemment encore décidée ne paraît pas suffisante pour enrayer la chute persistante de la livre.

L'Italie.

L'économie italienne n'est pas encore sortie du marasme qu'elle a traversé mais qu'elle a finalement mieux supporté qu'il y paraît grâce à des méthodes souvent peu orthodoxes, qui risquent cependant, si leur utilisation devait trop se prolonger, de détériorer davantage encore des structures industrielles déjà ébranlées.

Officiellement, l'Italie détiendrait le taux d'activité le plus bas, mais la pratique généralisée du double emploi fausse tout un ensemble de statistiques. Ainsi, le revenu national, dont le taux de progression en 1976 a été révisé en hausse (+ 4,5 % au lieu de + 1,5 % prévu initialement) ne reflétera sans doute pas exactement la réalité.

Quoi qu'il en soit, rares sont les facteurs favorables à un affermissement d'une reprise encore faible : sans doute la production industrielle se sera accrue de 13,2 % sur un an à fin septembre 1976 (+ 10,3 % pour les huit premiers mois de la présente année) alors qu'elle avait régressé de 11,7 % entre 1974 et 1975, mais les perspectives en matière d'investissements ne sont pas de nature à nourrir un optimisme exagéré. Le déficit de la balance commerciale, qui devait être réduit grâce, d'une part, au développement des exportations (+ 41,5 % entre juillet 1975 et juillet 1976), favorisées par une compétitivité accrue des marchandises et, d'autre part, au freinage des importations (+ 37,7 % sur un an à fin juillet 1976) retrouve déjà une pente ascendante. Au déficit enregistré au mois de juin de 487 milliards de liras avait succédé en juillet un excédent de 105 milliards de liras ; mais le tourisme avait contribué pour une bonne part à ce redressement qui n'aura été que de courte durée : le déséquilibre s'établissait à 345 milliards de liras en août et 512 milliards de liras en septembre. Le déficit cumulé des neuf premiers mois de 1976 ressort à 3 815 milliards de liras contre 1 378 milliards de liras pendant la période correspondante de 1975. Cette situation est marquée en outre par un climat nettement inflationniste, la hausse annuelle des prix se situant au 30 septembre dernier à près de 18 % et ce ne sont pas les majorations des tarifs des entreprises publiques, récemment décidées, qui mettront un frein à cette dangereuse évolution.

Ce rapide survol de l'économie mondiale serait trop incomplet si n'étaient pas brièvement évoqués les problèmes graves qui se posent actuellement aux pays en voie de développement.

Selon le dernier rapport annuel du F. M. I., la situation des pays du Tiers Monde s'est lourdement aggravée en 1975 : les Etats exportateurs de pétrole ont vu leurs excédents réduits de plus de 30 milliards de dollars (37 milliards de dollars en 1975 contre 67 en 1974) et les pays non producteurs de pétrole ont accumulé un déficit global de 51,3 milliards de dollars contre 42,9 milliards de dollars l'année précédente.

En 1976, l'excédent des pays pétroliers devrait augmenter et diminuer le déficit des pays en voie de développement non producteurs et des pays dits de production primaire les plus développés ; mais l'endettement qui en résulte, pour des Etats qui ne peuvent combler leurs déficits que par des emprunts, demeurera substantiel — 150 milliards de dollars — et entraînera un accroissement des charges du service de la dette en même temps qu'un raccourcissement de l'échéance moyenne.

L'aide que pouvaient attendre ces pays des ventes d'or du F. M. I. se trouve compromise par les conditions d'organisation des enchères et l'ensemble de ces facteurs rend plus vulnérables encore les finances des Etats du Tiers-Monde dont les réserves sont rongées par les effets de l'inflation et dont les recettes d'exportation sont loin d'être assurées.

*
* *

C'est dans ce contexte général d'essoufflement de la reprise économique que se situe notre commerce extérieur ; il s'agit maintenant d'examiner comment il a évolué au cours des derniers mois.

2° LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Les dernières données connues, en matière de commerce extérieur, qui portent sur le mois de septembre 1976, ne laissent pas d'être préoccupantes par le déséquilibre dont elles témoignent. Avant de les analyser, quelques chiffres permettront de discerner l'évolution de nos échanges commerciaux.

Corrigé des variations saisonnières, le commerce extérieur global français se présente de la façon suivante :

	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	TAUX de couverture.
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
1975 :			
Août	18 885	17 652	107,0
Septembre	18 511	18 419	100,5
Octobre	18 162	19 737	92,0
Novembre	19 266	20 016	96,3
Décembre	19 372	19 661	98,5
1976 :			
Janvier	19 997	20 917	95,6
Février	21 448	21 690	98,9
Mars	20 925	21 782	96,1
Avril	22 015	22 343	98,5
Mai	22 009	22 771	96,7
Juin	23 192	23 296	99,6
Juillet	22 947	24 654	93,1
Août	22 981	25 442	90,3
Septembre	23 860	27 214	87,7
Octobre	23 265	27 977	83,2

Alors que depuis le mois d'octobre 1975, le déficit de la balance commerciale était en diminution — il s'établissait, en moyenne mensuelle, à 900 millions de francs pour le quatrième trimestre 1975, 700 millions de francs pour le premier trimestre 1976 et 400 millions de francs pour le second — les résultats des mois de juillet à octobre 1976 accusent un déficit croissant.

Le solde négatif de juillet, qui s'élevait à 1,7 milliard de francs, s'est d'abord accentué en août pour s'établir à 2,46 milliards de francs, puis en septembre, où il atteint 3,35 milliards de francs et enfin en octobre avec le chiffre record de 4,71 milliards de francs. Tel est l'aboutissement actuel d'une situation qui a vu en un an les importations progresser presque deux fois plus vite que les exportations : 41,7 % au lieu de 28,1 %.

Plusieurs causes peuvent expliquer ce phénomène ; elles tiennent aux achats d'énergie, aux effets de la sécheresse, à la mauvaise tenue de notre monnaie.

Depuis le début de l'année, les importations de produits énergétiques avaient pu être contenues dans une moyenne mensuelle de 5 milliards de francs. Or, dès le mois de juillet, nos achats de pétrole reprenaient une ascension vertigineuse et augmentaient, en trois mois, de 1,7 milliard de francs. On imagine ce qu'il pourrait

advenir de ce poste d'achats si rien n'était entrepris pour diminuer la consommation de produits pétroliers dont la hausse de prix est d'ores et déjà prévue. Pour les quatre derniers mois on peut chiffrer à près de 5 milliards de francs l'excédent de ce poste par rapport aux tendances passées.

La sécheresse qui s'est abattue sur notre pays constitue également une cause de déséquilibre ; dans le même temps où croissaient nos importations de produits agricoles, nos exportations se contractaient. Ainsi, dans le seul secteur agricole, on peut évaluer à 1 milliard de francs pour chacun des mois d'août à octobre la perte due à une calamité qui n'a pas fini de faire sentir ses conséquences.

Enfin, notre balance commerciale supporte le plein effet de la décote du franc, qui ressort à 7 % de juillet à octobre s'ajoutant aux 4 % acquis en mars après la sortie du serpent et qui s'est encore poursuivie légèrement en octobre. Lorsque l'on sait que les économistes estiment qu'une décote de 1 % de notre monnaie par rapport au dollar entraîne une dépense supplémentaire de 100 millions de francs par mois, il n'est pas difficile d'évaluer à 2 milliards de francs le résultat de la dépréciation du franc sur le marché des changes pour les mois d'août à octobre.

Ainsi donc le déficit de notre balance commerciale atteint 15,1 milliards de francs (corrigé des variations saisonnières) pour les dix premiers mois de l'année dont 10 environ sont attribuables aux trois causes exceptionnelles que nous venons d'évoquer. Alors qu'en octobre le Gouvernement espérait encore limiter à 10 milliards de francs le déficit pour l'ensemble de l'année, il n'est pas exclu maintenant qu'on atteigne le double.

La balance des paiements, qui s'est améliorée au deuxième trimestre 1976, ne pourra pas ne pas subir le contrecoup de la dégradation de notre commerce extérieur. En effet, les progrès constatés — le déficit n'était que de 2,9 milliards de francs au lieu de 6,3 milliards de francs pour le premier trimestre — résultaient pour une part de la progression du taux de couverture des importations par les exportations et pour une autre part des échanges de services qui avaient dégagé un excédent de 1,5 milliard de francs alors qu'ils avaient été en équilibre au cours des trois mois précédents.

La balance des paiements avait aussi bénéficié de la nette amélioration des mouvements de capitaux, grâce à un ralentissement des emprunts extérieurs et un excédent des capitaux à court terme.

Malheureusement, pour certaines d'entre elles du moins, ces raisons d'amélioration n'auront été que de courte durée et si au jour de la rédaction de ce rapport les résultats du troisième trimestre de la balance des paiements ne sont pas officiellement établis, tout laisse à penser qu'ils seront médiocres, sinon mauvais.

L'horizon ne s'éclaircira qu'à la condition d'agir sur chacun des facteurs qui provoquent les déséquilibres actuels. S'il n'est pas mis un frein à une consommation excessive d'énergie, si la compétitivité de nos produits n'est pas améliorée et si, dans le même temps, la lutte contre l'inflation n'est pas gagnée, alors c'est notre économie dans son ensemble qui sera gravement compromise.

3° LE MARCHÉ DES CHANGES

Après la crise du début de l'année qui s'était terminée par la sortie du franc du serpent communautaire le 15 mars 1976, suivie d'une décote du franc de 4 à 6 % vis-à-vis du Deutschmark, la situation du franc s'est relativement stabilisée jusqu'en juillet. Au cours de cette période on avait seulement observé une légère progression du dollar et du franc suisse, un début de redressement de la lire et la poursuite de la détérioration de la livre.

Fin juillet et début août une nouvelle vague de spéculation s'est déchaînée entraînant une chute importante du franc par rapport à toutes les monnaies, mais surtout le mark, le franc suisse et le dollar. Un léger redressement s'est opéré à la fin du mois d'août dernier après le changement de gouvernement en France.

Fin septembre c'est la livre anglaise qui a fait une chute vertigineuse tandis que se manifestaient des tensions à la hausse du Deutschmark. Dans ce climat le franc a été à nouveau pris d'un accès de faiblesse qui semblait s'être enrayé dans les premiers jours d'octobre.

Cependant le mois d'octobre a encore été perturbé : l'affaiblissement de la livre s'est poursuivi, le Deutschmark a été réévalué de 2 % au sein du serpent communautaire le 17 octobre, le franc s'est encore légèrement affaibli. Dans les premiers jours de novembre la situation semble s'être à nouveau stabilisée, la livre s'étant même légèrement redressée.

Ces différentes évolutions peuvent se résumer dans le tableau suivant qui indique à diverses dates les cours des principales monnaies sur le marché de Paris.

	12 MARS	9 JUILLET	13 AOÛT	3 SEPTEMBRE	5 OCTOBRE	10 NOVEMBRE	VARIATION du franc. (En pour- centage.)
Franc suisse.....	176,0	191,5	200,7	199,4	201,8	204,3	— 13,9
Deutschmark	176,5	184,6	197,0	195,6	202,3	206,3	— 14,4
Dollar U. S.....	4,555	4,758	4,992	4,935	4,956	4,986	— 8,6
Florin	169,3	174,3	185,9	187,4	193,9	197,1	— 14,1
Lire	5,66	5,68	5,98	5,88	5,88	5,78	— 2,1
Livre	8,78	8,56	8,92	8,76	8,31	8,16	+ 7,6

Compte tenu du poids de chacun de ces pays dans notre commerce extérieur, on peut estimer que notre monnaie a perdu environ 4 % de sa valeur de sa sortie du serpent à début juillet, puis 7 à 8 % entre juillet et novembre, soit 11 à 12 % en huit mois.

Les relations entre inflation et variation des taux de change sont assez délicates à interpréter. A moyen et à long terme il semble qu'il y ait une certaine coïncidence entre la variation des taux de change et les différences de taux d'inflation. Une étude réalisée il y a quelques mois par une banque tendait à montrer que de 1914 à 1976 l'évolution du taux de change dollar-franc corrigeait très exactement la différence des taux d'inflation (avec il est vrai des écarts allant jusqu'à 50 % dans les périodes intermédiaires). Plus récemment, plusieurs études et en particulier le dernier rapport du F. M. I. tendent à prouver que sur des périodes de l'ordre de trois ans on observe la même correspondance avec, à plus court terme, des écarts ne dépassant pas 10 %. Cette bonne corrélation n'indique cependant pas dans quel sens joue la relation de cause à effet.

On peut cependant penser que sur le long terme (à partir de trois ans) c'est l'inflation qui est la cause de la dépréciation monétaire alors que sur des périodes beaucoup plus courtes la relation joue en sens inverse.

En effet, une brusque dépréciation monétaire comme celle observée pour le franc en juillet-août derniers a des effets inflationnistes certains. Comme la quasi-totalité des prix des produits importés sont libellés en monnaies étrangères (et souvent en dollars), une baisse du franc de 10 % produit presque aussitôt (sous réserve

des délais de paiement) une hausse de 10 % du prix des produits importés. Compte tenu de la part des importations dans la consommation, une telle hausse finit par produire (après un délai plus ou moins long selon les transformations apportées aux biens importés) une hausse des prix à la consommation qui peut atteindre 2 %.

A l'inverse, à court terme, bien d'autres facteurs que l'inflation peuvent jouer sur le taux de change : balance commerciale, endettement extérieur, mouvements des capitaux à court terme (eux-mêmes influencés par les différences de taux d'intérêts, les incertitudes politiques, la confiance des spéculateurs dans la politique économique ...). On peut donc penser qu'une action sur ces facteurs pourrait améliorer la position de la monnaie et donc avoir une influence favorable sur l'inflation ce qui finalement, conforterait la position de la monnaie.

On aboutirait ainsi à un enchaînement « monnaie forte ———> inflation faible ———> monnaie forte ———> ... » qui caractérise des pays comme l'Allemagne ou à un enchaînement « monnaie faible ———> inflation forte ———> monnaie faible ———> ... » qui caractérise l'Italie et la Grande-Bretagne. Il semble bien que le flottement des monnaies a tendance à amplifier cet enchaînement qui fait diverger fortement les monnaies. Par contre, des périodes de parités fixes suffisamment longues peuvent vraisemblablement atténuer les effets de ce phénomène.

La France, pour l'instant, se trouve dans une situation intermédiaire entre ces deux types de pays.

B. — Croissance et emploi.

1° LA PRODUCTION

L'indice de la production industrielle s'établit en septembre à 128 tandis que l'indice de juillet-août fixé initialement à 125 a été révisé à 124. Par rapport à septembre 1975, la hausse est de 15,3 %. En fait, l'essentiel en a été obtenu de octobre 1975 à janvier 1976, quatre mois où elle a atteint 8 %. Depuis janvier l'augmentation n'aura été que de 6,7 %, soit tout de même un rythme annuel de 10 %. La tendance la plus favorable a été observée dans le secteur des biens de consommation tandis que la production de biens d'équipement ne progresse que lentement.

Ainsi, la reprise plus forte à l'automne 1975 que chez les autres pays industriels, se sera essoufflée un peu plus rapidement, ne permettant de retrouver qu'en septembre 1976 le niveau le plus haut atteint avant la crise (indice 128 en juillet-août 1974) alors que l'Allemagne et les États-Unis avaient retrouvé le niveau d'activité de l'été 1974 dès juin 1976. Il faut cependant signaler que la croissance avait été plus forte en France au cours des mois précédant la crise et que le sommet de l'été 1975 y était particulièrement élevé.

La dernière enquête mensuelle de l'I.N.S.E.E. auprès des chefs d'entreprises (réalisée dans la première quinzaine d'octobre) confirme cette tendance à l'essoufflement. Les industriels sont moins nombreux à estimer que la production récente est en progression. Le niveau des stocks reste faible et les carnets de commandes légèrement au-dessous de la normale. Aussi, les industriels ayant des perspectives d'amélioration de leur production sont à peine plus nombreux que ceux ayant des perspectives de diminution alors qu'il y a quelques mois l'écart était de plus de 30 %. Cette tendance est ressentie d'une manière uniforme dans tous les secteurs à l'exception de la construction électronique et de l'informatique où les perspectives sont très bonnes tandis qu'on note une légère amélioration dans les secteurs de la construction électrique, de l'habillement et du verre. Les secteurs les plus touchés sont ceux des biens intermédiaires et en particulier le papier-carton, les métaux, les matériaux de construction et le pétrole.

Il faut cependant remarquer que la reprise a permis de résorber en grande partie les capacités de production disponibles ; lors de la dernière enquête quadrimestrielle de l'I.N.S.E.E. en juin 1976, les industriels estimaient à 10,4 % la marge de production disponible sans embauche et 20,4 % avec embauche contre respectivement 19,7 % et 30,6 % un an plus tôt. Il semble qu'on s'approche ainsi des minimums enregistrés en 1973 (6,7 % et 13,8 %). Il est donc probable que, au moins dans certains secteurs, des tensions inflationnistes par insuffisance de l'offre sur la demande, sont susceptibles d'apparaître à nouveau.

En ce qui concerne l'agriculture, on verra dans le paragraphe consacré aux conséquences de la sécheresse que l'on prévoit actuellement une baisse de 2 % de la production en 1976 par rapport à 1975.

2° LA DEMANDE

Selon l'enquête bimestrielle de l'I.N.S.E.E. auprès des commerçants détaillants, la consommation avait connu une forte croissance dès septembre et jusqu'en décembre 1975. Au cours des quatre premiers mois de l'année, l'activité des commerçants avait à peu près stagné, voire légèrement diminué. Elle s'est raffermie à la fin du premier semestre pour régresser à nouveau au cours de l'été. Cependant, l'enquête de la Banque de France indique au contraire une nouvelle progression en juillet-août. Quoi qu'il en soit, il semble certain qu'après le net rattrapage de fin 1975, l'augmentation de la consommation est devenue, comme dans beaucoup de pays, bien plus faible. En outre, il semble bien que la croissance soit strictement limitée au commerce de l'alimentation. Les perspectives annoncées par les commerçants pour les prochains mois ne laissent pas prévoir un changement profond dans cette orientation un peu morose.

Du côté des *biens d'équipement*, on dispose de très peu d'informations précises. La reprise dans ce secteur a été beaucoup moins forte que pour les biens de consommation. Cependant, si les informations sur l'existence de goulots d'étranglement se confirmaient et si les perspectives de consommation ne se dégradaient pas à nouveau, on pourrait envisager une reprise plus ferme sur les biens d'équipement. C'est d'ailleurs ce que l'on a pu observer à l'étranger, notamment en Allemagne et aux Etats-Unis.

La *demande étrangère* dépend étroitement de l'activité chez nos principaux partenaires. Nous avons déjà vu qu'après une phase de forte reprise, il y avait à peu près partout un certain essoufflement. En particulier, la consommation dans la plupart des pays industriels semble désormais stagner. Ainsi, alors que le volume de nos exportations avait augmenté de 16,5 % de septembre 1975 à juin 1976 (soit au rythme annuel de 22,5 %), il a diminué en juillet de 4,9 % et probablement encore en août et en septembre. De juillet 1975 à juillet 1976, le volume des exportations a ainsi augmenté de 6,2 % seulement.

3° L'EMPLOI

A fin octobre 1976 le nombre de demandes d'emploi s'élève à 935 400 en données corrigées des variations saisonnières (1 025 300 en données brutes). Ceci marque une légère amélioration par

rapport à août. Sur une plus longue période, on observe qu'après la légère amélioration au moment de la forte reprise de la production, on a assisté à une nouvelle remontée du chômage : le nombre de demandes d'emploi (corrigé des variations saisonnières) est ainsi passé de 933 100 à fin septembre 1975 à 899 600 à fin janvier 1976 pour remonter à 953 100 à fin mai puis à une stabilisation au niveau de 950 000. La très légère amélioration de septembre et octobre ne semble pas encore significative.

De leur côté, les offres d'emploi qui avaient baissé jusqu'en fin novembre 1975 (99 200) ont ensuite progressé régulièrement jusqu'à fin mai 1976 pour se stabiliser ensuite aux environs de 135 000. Cette augmentation parallèle des offres et des demandes, signe d'une inadaptation croissante du marché est assez inquiétante. Par contre en octobre le nombre d'offres d'emploi est descendu à 116 800, sans doute en raison du ralentissement de l'activité économique.

En Allemagne et aux Etats-Unis, la reprise a permis une réduction du nombre de chômeurs plus sensible qu'en France.

Il faut signaler que, en contradiction avec les théories économiques, ce maintien du chômage à un niveau très élevé se conjugue avec de fortes hausses de salaires. Ce phénomène qui entraîne des hausses de coûts importantes dans une période de relative stagnation économique est sans nul doute l'une des causes principales de la poursuite de l'inflation, et en particulier, dans les secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre, notamment les services.

En effet, le taux de salaire horaire continue sa progression : + 15,6 % de janvier 1975 à janvier 1976, 4,2 % de janvier à avril 1976, 4,1 % d'avril à juillet 1976. Après déduction de la hausse des prix à la consommation (respectivement 9,6 %, 2,4 % et 2,1 %), le pouvoir d'achat du salaire horaire a augmenté de 5,5 % en 1975, 1,7 % au premier trimestre 1976 et 2 % au deuxième trimestre (pour les salariés les revenus ont moins augmenté du fait de la réduction de la durée hebdomadaire du travail, sensible sauf au deuxième trimestre 1976). Les résultats du troisième trimestre ne sont pas encore connus avec précision, mais il semble que la progression du pouvoir d'achat du salaire horaire se soit légèrement ralentie, tandis que la durée hebdomadaire du travail a repris sa diminution.

C. — Inflation et monnaie

1° LES PRIX

Le dernier indice connu pour les prix à la consommation, celui de septembre 1976, ne marque aucune décélération dans le rythme d'inflation. La hausse par rapport à août (+ 1,1 %) comporte une part de rattrapage du fait que la hausse d'août (+ 0,7 % par rapport à juillet) est traditionnellement sous-estimée du fait de la fermeture de nombreux points de vente. En un an la hausse des prix à la consommation s'établit à 9,7 % contre 9,6 % pour l'ensemble de l'année 1975.

Les comparaisons internationales ne sont pas en notre faveur. En Allemagne, les prix ont baissé de 0,4 % en juillet et n'ont augmenté que faiblement en août et septembre ramenant la hausse en un an à 3,8 %. Aux Etats-Unis en revanche, après un très fort ralentissement au début de l'année (rythme annuel de 3,2 %), l'inflation a légèrement repris à partir de juin. Cependant de juillet 1975 à juillet 1976 elle est restée limitée à 5,4 %. La Grande-Bretagne beaucoup plus atteinte que nous par le mal inflationniste, était arrivée à une réduction notable passant d'un rythme annuel de 25 % à une hausse de 12,9 % de juillet 1975 à juillet 1976. Mais une nouvelle détérioration a été observée en août et septembre.

Cependant, l'évolution est très contrastée selon les groupes de produits :

— jusqu'en juillet les prix des produits alimentaires avaient connu une très forte décélération : alors que d'avril 1975 à avril 1976 la hausse avait été de 10,6 %, pour les trois mois suivants (mai, juin, juillet) la hausse a été limitée à 1,3 %, soit un rythme annuel de 5,3 %. Au cours de chacun des mois d'août et de septembre la hausse est supérieure à celle des trois mois précédents : respectivement 1,6 % et 1,7 %. Outre certaines hausses ponctuelles (pain, lait), ce très mauvais résultat peut être attribué aux premiers effets de la sécheresse. En un an la hausse s'établit à 10,1 %. Elle est à peu près uniforme sur tous les produits, sauf les œufs et les boissons non alcoolisées (notamment le café) qui ont connu des hausses beaucoup plus fortes (respectivement 17,6 % et 30,2 % en un an) et les corps gras pour lesquels, au contraire, la hausse a été plus faible (4,4 % en un an) ;

— la hausse des prix des produits manufacturés qui s'était légèrement accélérée à fin 1975 - début 1976 au moment de la plus

forte reprise de la production, s'est légèrement ralentie depuis : pour les trois derniers mois connus (juillet, août, septembre), la hausse s'établit à 1,4 %, soit un rythme annuel de 5,7 % alors que pour l'ensemble de la dernière année la hausse est de 7,5 %. Le niveau de la hausse est très varié d'un groupe de produits à l'autre. Parmi les produits ayant augmenté le plus on note les chaussures (+ 10,2 % en un an), les véhicules (+ 11,1 % en un an et alors que la hausse avait déjà été très forte les mois précédents) et l'ensemble combustibles et énergie (+ 11,5 %) ;

— c'est dans le secteur des services que la situation est la plus inquiétante : le rythme de hausse qui était déjà très élevé (12 % de mai 1975 à mai 1976) s'est encore accru au cours des trois derniers mois : pour juillet, août et septembre 1976, la hausse a été de 3,7 % ce qui représente un rythme annuel de 15,6 %. Le mois de juillet a été particulièrement catastrophique avec 2 % de hausse (notamment loyers, médecins, transports). En un an, de septembre 1975 à septembre 1976, la hausse s'établit à 12,2 % frappant à peu près tous les types de services, mais en particulier le logement (+ 13,6 % et plus les services annexes que les loyers seuls qui n'ont augmenté que de 10,4 %), les consommations dans les cafés (+ 13,2 %), les réparations automobiles (+ 13,3 %).

L'analyse des indices de *prix de gros* va dans le même sens que celle des *prix de détail*.

L'indice des prix de gros alimentaires sur les marchés publics parisiens a augmenté en août de 3,9 %, et en septembre de 3 %, après une quasi-stagnation de novembre 1975 à juillet 1976, la hausse pour un an s'établissant à 15,4 %.

L'indice des produits industriels transformés, dont les variations sont intermédiaires entre celles des matières premières et celles des produits de consommation, après avoir baissé de 5 % de mi-1974 à mi-1975, a augmenté de 9,3 % de septembre 1975 à septembre 1976.

Les matières premières industrielles, et en particulier les matières premières importées, qui avaient atteint un sommet très élevé en avril 1974, avaient ensuite baissé pendant un an et s'étaient stabilisées au deuxième semestre 1975. Au cours des huit premiers mois de 1976 elles ont à nouveau augmenté de 19 % (et même 25 % pour les matières importées). Par contre, en septembre 1976, la hausse a été nulle.

En ce qui concerne les matières premières importées par la France (tant industrielles qu'alimentaires), il convient de distinguer

la hausse des prix sur les marchés internationaux de celle due aux variations du cours du franc. En ce qui concerne les prix internationaux des matières premières importées par la France, après avoir été multipliés par 2,5 entre début 1972 et 1974, ils ont connu une baisse substantielle en 1975 (surtout au premier semestre). Entre mars et juin 1976, une nouvelle flambée s'est produite. Pour les six premiers mois de l'année (janvier à juillet 1976) on a observé une hausse de 35 % pour les matières premières industrielles et de 46 % pour les matières premières alimentaires, soit 40 % en moyenne. Directement ou indirectement et avec des délais plus ou moins longs selon les produits, une telle progression doit se répercuter au niveau des prix à la consommation par une hausse de l'ordre de 1,5 %. En août, on a observé une baisse sur les matières industrielles (— 4 %) suivie d'une hausse de 0,2 % en septembre et de 2,2 % en octobre tandis que la hausse sur les matières alimentaires s'accélérait (+ 2,9 % en août, + 8,4 % en septembre et + 10,8 % en octobre). En octobre la hausse pour un an s'établit ainsi à 76,4 % pour les matières premières alimentaires et à 39,4 % pour les matières premières industrielles, soit 56,5 % pour l'ensemble.

En ce qui concerne les perspectives, une indication intéressante est donnée par l'enquête mensuelle de l'I. N. S. E. E. auprès des chefs d'entreprise. La dernière enquête, réalisée au cours de la première quinzaine d'octobre, indique qu'alors que les chefs d'entreprise avaient continué jusqu'en septembre à être très nombreux à attendre une hausse générale des prix industriels, ils sont maintenant nettement moins nombreux que les mois précédents à prévoir des hausses de prix. En ce qui concerne les hausses de prix pour les produits de leur entreprise (surtout dans les secteurs de biens d'équipement et de biens de consommation), la perspective de ralentissement des prix, qui s'était amorcée en juillet, s'est accélérée en octobre.

2° MONNAIE ET CRÉDIT

Globalement, la masse monétaire est passée de 670 milliards de francs à fin 1974 à 777 milliards de francs à fin 1975, soit une augmentation de 15,9 % qui est un peu supérieure à l'augmentation de la production intérieure brute (P. I. B.) en valeur entre le quatrième trimestre 1974 et le quatrième trimestre 1975. Cependant, la progression avait été modérée au premier

semestre, mais avait été très forte à l'automne et jusque dans les premiers mois de 1976. En six mois, de fin août 1975 à fin février 1976 (période de la forte reprise de la production), la masse monétaire a augmenté de 11,3 %, soit un rythme annuel de 24 %. Depuis, on observe un très net ralentissement : de fin février à fin août, l'augmentation de la masse monétaire a été limitée à 5,5 %, soit un rythme annuel de 11,3 %.

Pour toutes les périodes considérées, comme d'ailleurs au cours des années précédentes, les disponibilités monétaires (billets et dépôts à vue) se sont accrues nettement moins rapidement que les disponibilités quasi-monétaires (comptes sur livrets, bons de caisse), la part des disponibilités monétaires dans la masse monétaire revenant de 55,6 % en décembre 1974 à 53 % en juillet 1976. Ce phénomène résulte pour une large part du maintien à un haut niveau de l'épargne des ménages.

Du côté des contreparties de la masse monétaire, on observe depuis 1974 une croissance inhabituelle de créances sur le Trésor public. Alors que les créances sur le Trésor public étaient restées voisines de 60 milliards de francs de 1969 à octobre 1974, elles sont passées à 73,1 milliards de francs en décembre 1974 et 101,1 milliards de francs en décembre 1975 (ce qui représente 27 % de l'augmentation de la masse monétaire en 1975), puis 109,1 milliards de francs en juillet 1976. Cette évolution est la conséquence de l'apparition d'importants déficits budgétaires. On sait que ceux-ci ont atteint 38 milliards de francs en 1975, essentiellement à cause du plan de relance. Mais les effets de celui-ci se sont encore fait sentir dans l'exécution du budget 1976. Le déficit pour l'ensemble de 1976 sera moins élevé que celui de 1975, mais atteindra tout de même 15 milliards de francs. Ces chiffres restent cependant bien inférieurs à ceux de l'Allemagne fédérale, pourtant championne de la lutte contre l'inflation : le déficit budgétaire y a atteint 74 milliards de Deutschmarks en 1975 et sera encore de l'ordre de 65 milliards en 1976.

Les avoirs en or et en devises, sensibles à l'évolution de la situation monétaire, avaient nettement augmenté en 1975, passant de 37 à 50 milliards de francs. La crise monétaire de mars les a fait retomber aux environs de 40 milliards de francs.

Cependant, l'essentiel des contreparties de la masse monétaire reste constitué des crédits à l'économie. Ceux-ci ont augmenté de 14,7 % en 1975. Cependant, la période de croissance la plus

forte a été enregistrée de septembre 1975 à mars 1976 : + 10,6 %, soit un rythme annuel de 22,4 %. Depuis, elle est nettement ralentie : 4,6 % pour les quatre derniers mois, soit un rythme annuel de 14,3 %.

3° INFLUENCE DE LA MASSE MONÉTAIRE SUR L'INFLATION

Les théories monétaristes reposent pour l'essentiel sur une étude de Friedman et Schwartz constatant, sur une période de quatre-vingt-treize ans, qu'aux Etats-Unis il y avait une corrélation très étroite entre la croissance de la masse monétaire et le P. N. B. (produit national brut). Les monétaristes en déduisent qu'il suffit d'agir sur la masse monétaire pour agir sur le P. N. B. en valeur, ce qui permettrait à la fois de régulariser la croissance et de limiter l'inflation.

Le tableau ci-dessous indique, par trimestre, de 1971 à 1975, la croissance de la masse monétaire, celle de la P. I. B. (production intérieure brute dont les variations sont peu différentes de celles du P. N. B.) ainsi que celles des indices de prix de la P. I. B. et de la consommation des ménages.

Augmentation en pourcentage, corrigée des variations saisonnières.

TRIMESTRES	MASSE monétaire (1).	P. I. B. en valeur (2).	PRIX	
			P. I. B. (2).	Consom- mation (1).
1971 :				
Deuxième trimestre.....	+ 4,0	+ 2,9	+ 1,4	+ 1,7
Troisième trimestre.....	+ 3,8	+ 3,0	+ 1,5	+ 1,2
Quatrième trimestre.....	+ 3,9	+ 3,4	+ 1,2	+ 1,4
1972 :				
Premier trimestre.....	+ 4,7	+ 3,4	+ 1,5	+ 1,3
Deuxième trimestre.....	+ 4,6	+ 1,1	+ 1,2	+ 1,4
Troisième trimestre.....	+ 5,2	+ 3,7	+ 2,1	+ 1,9
Quatrième trimestre.....	+ 4,3	+ 3,9	+ 1,8	+ 2,1
1973 :				
Premier trimestre.....	+ 1,1	+ 3,1	+ 0,9	+ 0,8
Deuxième trimestre.....	+ 4,9	+ 2,8	+ 1,9	+ 2,2
Troisième trimestre.....	+ 3,0	+ 2,6	+ 1,8	+ 2,3
Quatrième trimestre.....	+ 2,5	+ 4,8	+ 3,2	+ 2,9
1974 :				
Premier trimestre.....	+ 5,3	+ 3,4	+ 2,1	+ 3,7
Deuxième trimestre.....	+ 4,0	+ 2,8	+ 2,6	+ 4,0
Troisième trimestre.....	+ 2,5	+ 4,5	+ 3,8	+ 3,2
Quatrième trimestre.....	+ 6,3	- 0,7	+ 3,2	+ 3,2

TRIMESTRES	MASSE monétaire (1).	P. I. B. en valeur (2).	PRIX	
			P. I. B. (2).	Consom- mation (1).
1975 :				
Premier trimestre.....	+ 2,9	+ 1,9	+ 4,0	+ 2,7
Deuxième trimestre.....	+ 1,8	+ 4,8	+ 3,5	+ 2,4
Troisième trimestre.....	+ 4,6	+ 0,8	+ 1,1	+ 2,1
Quatrième trimestre.....	+ 5,9	+ 5,8	+ 2,8	+ 2,3
1976 :				
Premier trimestre.....	+ 5,2	+ 5,7	+ 2,0	+ 2,4

(1) De mois médian à mois médian.

(2) En moyennes trimestrielles.

Ce tableau ne met pas en évidence une corrélation identique à celle observée aux Etats-Unis. La croissance de la masse monétaire est, sauf en 1973, toujours plus élevée que celle de la P. I. B. en valeur. Les deux années où l'écart est le plus fort (1971 et 1972) sont celles où l'inflation est la plus faible. L'année 1973 où il y a à peu près coïncidence entre la croissance de la masse monétaire et celle de la P. I. B. est celle où l'augmentation du rythme d'inflation est la plus importante (même en tenant compte du fait que la faible inflation du premier trimestre est due à la réduction de la T. V. A.).

Plusieurs explications peuvent être données à ces écarts :

— la définition de la masse monétaire qui a été utilisée (celle qui est publiée mensuellement par le Conseil national du crédit) n'est pas forcément la meilleure ;

— quelle que soit la définition de la masse monétaire il se produit régulièrement des transferts perturbateurs en raison des écarts de taux d'intérêts entre les diverses formes d'épargne (de la moins liquide à la plus liquide ou inversement) ;

— selon certains observateurs, les perturbations de ce type ont été considérablement renforcées depuis l'institution des changes flottants (l'étude américaine a été réalisée, pour l'essentiel, sur une période de changes fixes) ;

— les différentes composantes de la masse monétaire ont certainement des influences variables sur l'inflation : le développement des disponibilités monétaires est sans doute plus inflationniste

que celui des disponibilités quasi-monétaires. Nous avons vu qu'au cours de ces années, ce sont ces dernières qui ont connu la croissance la plus rapide ;

— l'influence de la masse monétaire est sans doute plus grande sur l'inflation lorsque les tensions inflationnistes proviennent de la demande que lorsqu'elles proviennent des coûts. Ainsi la forte progression de l'inflation en 1973 résulte pour une bonne part de la hausse vertigineuse des matières premières (dont celle du pétrole en fin d'année n'est que la goutte d'eau qui a fait déborder le vase) sur laquelle la masse monétaire n'avait aucune possibilité d'influence.

D. — Les difficultés financières de la Sécurité sociale.

La situation de la Sécurité sociale doit être envisagée sous un double aspect :

— un déficit structurel dû à la croissance très élevée des dépenses ;

— des difficultés temporaires de trésorerie dues à l'accumulation des déficits.

1° LE DÉFICIT STRUCTUREL

Les dépenses sociales ont représenté en 1975, en France, 27 à 28 % du revenu national. Contrairement à une idée très répandue, la France n'est pas le pays où ce taux est le plus élevé puisqu'il atteindrait 34 % en Allemagne fédérale et aux Pays-Bas et 33 % au Danemark.

L'essentiel de ces dépenses est effectué par les divers régimes de la Sécurité sociale. Pour 1976, la somme des budgets est de l'ordre de 280 milliards de francs, soit à peine moins que le budget de l'Etat.

Mais plus que le niveau des dépenses, ce qui est inquiétant, en France comme dans la plupart des pays, c'est leur développement.

D'après les comptes de la Nation, les dépenses de Sécurité sociale ont augmenté en moyenne de 12,8 % de 1965 à 1973.

Depuis 1974 le développement de l'inflation et, dans une moindre mesure, l'extension de la Sécurité sociale à de nouvelles catégories, ont produit une accélération de l'augmentation des dépenses : + 18,9 % en 1974, + 19,2 % en 1975 et à peu près autant en 1976.

Face à cette croissance des dépenses, celle des recettes, très fortement liée à l'évolution des salaires, avait été longtemps suffisante, moyennant des retouches finalement assez modestes. Le régime général, le plus important, avait même réussi à accumuler des excédents qui atteignaient 9,6 milliards de francs à fin 1973, grâce essentiellement à la Caisse nationale d'allocations familiales.

Mais dès 1974, l'évolution des recettes n'avait plus été suffisante pour assurer l'équilibre. En 1974 le déficit du régime général, qui s'est élevé à 3,3 milliards de francs était dû, pour l'essentiel, à la compensation « démographique » du déficit des autres régimes. Mais en 1975 les recettes ont été fortement atteintes du fait de la crise économique : le développement du chômage et la réduction de la durée hebdomadaire du travail ont coûté très cher. Le déficit de l'ensemble des régimes en 1975 a atteint 3,5 milliards de francs ramenant les excédents totaux aux environs de 3 milliards de francs.

En décembre 1975 un certain nombre de mesures ont été prises : réduction des dépenses de 1,2 milliard de francs (dont la moitié par réduction de la T. V. A.) et augmentation des cotisations de 7 milliards de francs.

Ces mesures se sont révélées finalement insuffisantes et l'on prévoit actuellement un déficit d'exploitation en 1976 de l'ordre de 5 milliards de francs.

Pour 1977, les perspectives sont très sombres puisque les évaluations du déficit varient de 10 à 16 milliards de francs.

2° LES DIFFICULTÉS DE TRÉSORERIE

Nous avons vu que l'accumulation des déficits des années passées avait ramené l'excédent à 3 milliards de francs à fin 1975. Compte tenu de l'irrégularité dans les rythmes des recettes et des dépenses, le déficit prévu pour 1976 devrait amener deux périodes particulièrement délicates :

— vers le 20 octobre 1976, il manquait environ 1,5 milliard de francs pour assurer le paiement normal des prestations ;

— à la fin de l'année, de nouvelles difficultés apparaîtraient pour environ 2 milliards de francs.

E. — Les conséquences de la sécheresse.

La sécheresse qui s'est abattue cette année sur notre pays est venue aggraver une situation déjà difficile pour l'agriculture dont les revenus, depuis deux ans, avaient régressé tandis que l'endettement, indispensable pour moderniser la profession, s'était encore alourdi.

Certes, la sécheresse a sévi inégalement selon les régions et selon les productions mais ses conséquences ne manqueront pas d'affecter, outre les exploitants eux-mêmes, bien des secteurs de l'activité économique.

1° ETENDUE DE LA CALAMITÉ

Inégale selon les régions, la sécheresse l'est également selon les productions concernées.

a) Répartition géographique.

Si bon nombre de départements ont été touchés par la catastrophe, l'atteinte n'a pas été uniforme à l'intérieur de chacun d'eux où des situations locales critiques ont pu apparaître.

Quoi qu'il en soit, trente-trois départements ont été officiellement déclarés sinistrés. La première aide d'urgence instituée par décret d'avances du 2 septembre n'avait institué que trois grandes zones où les aides étaient uniformes. Finalement il a été envisagé une répartition des aides, pour l'essentiel destinée aux éleveurs, avec des différenciations plus grandes reposant notamment sur des critères relatifs au revenu habituel, à la pluviométrie, au déficit fourrager et à l'altitude. La carte ci-jointe, établie par le Ministère de l'Agriculture, permet de se faire une idée de l'étendue du désastre.

Cependant, c'est au plan local que devront finalement être appréciés les dégâts constatés car il est évident que les zones ainsi délimitées ne correspondent pas toujours aux frontières naturelles géographiques ou climatiques.

b) *Répartition par production.*

Toutes les productions n'ont pas été frappées avec la même intensité mais peu de secteurs ont finalement été épargnés, encore que ce soit l'élevage qui ait le plus pâti des conditions climatiques.

Pour les céréales, la baisse de production sera importante ; la récolte de pommes de terre a encore plus souffert tandis que la production des fruits et légumes aurait plutôt augmenté, de même que celle du vin. La production de viande elle-même, évidemment pénalisée par des coûts de revient plus élevés, s'est légèrement accrue et c'est davantage à long terme que doit être apprécié le fléau qui s'est abattu sur les éleveurs.

Au total, entre les progrès réalisés par-ci et les reculs enregistrés par-là, la baisse de la production agricole devrait ressortir globalement à environ 2 %, et ses conséquences sur le revenu des agriculteurs seront aggravées par l'alourdissement des frais qu'ils ont à supporter.

2° ESTIMATION DU COÛT DE LA SÉCHERESSE

Selon la Commission des Comptes de l'Agriculture, l'évaluation des pertes varie donc évidemment en fonction des produits et conduit à une diminution globale du revenu agricole pour 1976.

Pour les *productions végétales*, les données suivantes sont retenues :

- blé, production — 10 %
 - orge, production — 14 %
 - maïs, production — 38 %
- } prix en hausse de 13 à 16 % ;
- pommes de terre, production — 20 %, prix en hausse de 120 % ;
 - fruits, production + 37 %, prix en baisse de 14 % ;
 - betteraves, production — 20 %, prix en hausse de 11 %.

Pour les *productions animales* :

- gros bovins, abattage en hausse de 6 %, prix + 3 % ;
- porcs, production + 1 %, prix + 11 % ;
- ovins, production + 6 %, prix + 1 % ;
- lait, collecte stable, prix + 9 % ;
- volailles, production + 7 %, prix + 5 % ;
- œufs, production stable, prix + 20 %.

Certes, ces chiffres ne font pas l'unanimité et les organisations agricoles dans leur ensemble les considèrent comme insuffisants.

Ils n'en aboutissent pas moins, confrontés à la hausse des prix et au taux de diminution du nombre des exploitations, à une baisse du revenu moyen agricole de 9,4 % en francs constants, soit l'équivalent de 5,6 milliards de francs. Ce calcul est évidemment global et recouvre, encore une fois, des situations extrêmes d'un département à l'autre et d'une catégorie d'agriculteurs à l'autre.

3° LES CONSÉQUENCES A COURT ET A LONG TERME

L'agriculture ne sera pas, à court et à long terme, la seule victime de ce fléau, qui fera sentir ses effets également sur l'industrie et l'emploi, le commerce extérieur et le franc, sur l'inflation enfin.

Si les conséquences immédiates de la sécheresse peuvent être assez rigoureusement cernées en ce qui concerne les productions végétales, elles sont par contre plus difficiles à évaluer si l'on envisage l'avenir de l'élevage. Le manque d'eau provoque dès aujourd'hui l'amaigrissement du cheptel, l'achat de substituts plus chers, mais la production animale serait plutôt excédentaire compte tenu de l'abattage précoce auquel recourent nombre d'éleveurs. Par ailleurs, la production laitière, qui connaissait des surplus importants, reste encore stable et aucune modification n'interviendra dans l'élevage des veaux en batteries ou des taurillons destinés surtout à l'exportation.

Par contre, si les agriculteurs conservent leur cheptel, qui représente une part substantielle de leur capital, les conséquences seront plus lourdes pour l'avenir ; contraints de rationner une alimentation de substitut onéreuse, il s'ensuivra une mortalité plus élevée, une moindre fécondité et une production

laitière réduite, à moins que les agriculteurs n'adoptent un comportement qui les amène à se débarrasser de leur cheptel et les incite à se tourner vers d'autres productions.

Le secteur industriel n'est pas épargné par la sécheresse, puisque sont frappées de léthargie l'industrie des engrais, celle du machinisme agricole et l'industrie agro-alimentaire qui manque de matières et tourne au ralenti. Une telle situation retentit immanquablement sur l'emploi et, compte tenu des salariés agricoles, ce sont quelque 820 000 employés des entreprises agricoles et coopératives que la crise risque d'atteindre.

Il est évident en outre que notre pays, traditionnellement exportateur de produits agricoles, verra les résultats de son commerce extérieur encore aggravés par les conséquences de la sécheresse. On a pu évaluer à environ 4 milliards de francs le coût de la perte qui sera enregistrée et qui accentuera par conséquent le déséquilibre de la balance commerciale, avec tout ce que cela peut comporter sur notre monnaie.

Enfin, quand on sait que les prix alimentaires entrent pour 29 % dans l'indice de l'I. N. S. E. E., on mesure l'effet que les conditions météorologiques désastreuses de cette année peuvent avoir sur le rythme de l'inflation, au moment même où celle-ci devient la cible privilégiée de l'action gouvernementale.

*
* *

Permettre à notre agriculture de maintenir ou de reconstituer son potentiel de production, c'est donc contribuer au rétablissement des équilibres économiques fondamentaux.

CHAPITRE II

L'ACTION

Le changement de gouvernement survenu au cours de l'été s'est accompagné d'un certain infléchissement de l'action des Pouvoirs publics. Que ce changement ait été opéré à cette seule fin, ou qu'il résulte de considérations politiques d'une autre nature, importe finalement peu.

La personnalité même du nouveau Premier Ministre, le fait qu'il ait pris le portefeuille de l'Economie et des Finances, montrent bien que la priorité est maintenant clairement accordée aux problèmes économiques.

Après quelques semaines de réflexions et de consultations, le nouveau Gouvernement a mis au point un premier plan qui vise d'une part à atténuer les effets de la sécheresse sur les revenus des agriculteurs et, d'autre part, à engager l'action dans trois directions :

- lutter contre l'inflation ;
 - résorber le déficit du commerce extérieur ;
 - résoudre les problèmes financiers de la Sécurité sociale ;
- sans négliger de soutenir la croissance et l'emploi.

Il ne peut s'agir là bien sûr que d'un premier pas, une action efficace dans ces domaines ne pouvant être que continue et régulière. Le Gouvernement a déjà promis que de nouvelles mesures seraient prises au printemps.

Après avoir rappelé brièvement les grandes lignes du plan gouvernemental de septembre 1976, nous nous proposons d'examiner les actions en cours, envisagées et à envisager selon les quatre axes définis, à juste titre nous semble-t-il, par le Gouvernement, c'est-à-dire : inflation, commerce extérieur, croissance et emploi, Sécurité sociale.

A. — Le plan gouvernemental de septembre.

1° LES OBJECTIFS

Les objectifs de ce plan peuvent se résumer de la manière suivante :

— le rétablissement de l'équilibre des finances publiques et le respect de la discipline monétaire. Le Gouvernement, qui estime que ces deux points constituent la condition première pour maîtriser la hausse des prix, s'est efforcé de présenter pour 1977 un budget en équilibre, dont la croissance n'excède pas, par rapport à l'année précédente celle du produit intérieur brut en valeur ; il compte, d'autre part, limiter la progression de la masse monétaire à un taux inférieur à celui de ce produit intérieur ;

— la réalisation d'économie d'énergie en vue de rétablir la balance des paiements. Les déficits élevés du commerce extérieur, enregistrés ces derniers mois, sont en effet pour une large part imputables à une très forte importation de pétrole brut ;

— casser le rythme de la hausse des prix. A cet effet, le Gouvernement entend pratiquer tant à l'égard des rémunérations qu'à celui des prix eux-mêmes une sérieuse politique de contrôle devant aboutir à contenir en 1977 la hausse des prix dans la limite de 6,5 % et à limiter, dans une proportion analogue, l'augmentation des rémunérations qu'elles soient ou non salariales ;

— aggravation des impôts directs et des taxes spécifiques pour permettre, d'une part, la réalisation de l'équilibre budgétaire et, d'autre part, un certain allègement de la T. V. A. dans le but de peser sur les prix ;

— recherche d'une meilleure répartition de la charge fiscale. L'aggravation de cette charge doit peser, en proportion, plus lourdement sur les contribuables bénéficiant de revenus élevés ou relativement élevés, ainsi que sur ceux qui disposent d'éléments de train de vie importants ;

— éviter que l'ensemble de ces mesures ne conduise à une récession économique. A cet effet, le Gouvernement envisage un certain nombre de dispositions techniques, de portée du reste limitée, en vue de favoriser l'investissement et le financement des entreprises, notamment en ce qui concerne les P. M. E. ;

— réduction du déséquilibre financier de la Sécurité sociale par réalisation d'économies sur certaines prestations et majoration des cotisations ;

— dans le cadre des principes de rigueur budgétaire qui viennent d'être définis, attribution aux agriculteurs victimes de la sécheresse d'aides financières à hauteur de 6 milliards de francs.

2° LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre des objectifs ainsi définis se traduit par l'intervention de mesures nombreuses, d'importance fort diverse du reste, qui concernent la plupart des secteurs de la politique financière et économique et s'étalent sur 1976 et 1977.

Nous les examinerons successivement en les groupant par grandes catégories :

a) *Mesures budgétaires.*

Pour 1976 sont prévus des crédits supplémentaires portant sur un total de 9 380 millions de francs destinés à faire face aux conséquences de la sécheresse ainsi qu'à certaines incidences de l'inflation sur les charges du budget général.

Pour 1977, le projet de budget général s'équilibre à 333 milliards de francs, soit une progression de 13,7 % par rapport au budget primitif de 1976.

b) *Mesures fiscales.*

Certaines des propositions du Gouvernement sont spécifiques à l'année 1976, d'autres ne s'appliqueront qu'en 1977, d'autres enfin doivent entrer en vigueur dès 1976 mais auront un caractère permanent.

Ces mesures ont, pour l'essentiel, un double objet : d'une part, procurer au Trésor les ressources dont il a besoin tant pour financer les dépenses nouvelles prévues pour 1976 que pour assurer l'équilibre du budget de 1977, d'autre part lutter contre l'inflation en pesant sur le pouvoir d'achat des contribuables ou tout au moins de certaines catégories d'entre eux et ainsi modérer la demande tout en favorisant une baisse de divers produits et services par une réduction du taux de la taxe à la valeur ajoutée qui les frappe.

Par ailleurs, certains dispositifs de portée du reste assez faible doivent agir dans le sens d'un encouragement à l'investissement, d'une relance du marché financier, de l'amélioration de la situation financière des entreprises et de l'encouragement à la création de sociétés nouvelles.

c) Mesures concernant la masse monétaire.

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif de limiter à 12,5 % la croissance de la masse monétaire en 1977 alors que la production intérieure brute devrait augmenter de plus de 13 %.

Pour atteindre cet objectif, et en dehors de la réalisation de l'équilibre budgétaire, trois moyens sont envisagés :

— maintien d'un ferme encadrement du crédit bancaire pour contenir la progression des crédits au maximum dans la limite de celle de la production intérieure brute ;

— application d'une politique de rigueur à l'égard de la tenue du franc sur le marché des changes et, partant, des mouvements de capitaux et des différents facteurs qui les influencent et, à cet effet, relèvement du taux de l'escompte de la Banque de France ;

— révision du dispositif des réserves obligatoires des banques afin d'assurer à la banque centrale un meilleur contrôle des taux du marché monétaire.

d) Mesures concernant les prix.

Jusqu'au 31 décembre 1976, les prix de tous les produits et services seront bloqués au niveau atteint le 15 septembre, y compris ceux des loyers, de l'eau et des transports qui à l'heure actuelle ne sont pas soumis à la réglementation générale des prix. Seuls échapperont à cette mesure les prix de certains produits alimentaires frais dont les cours varient constamment. Pour l'année 1977, la hausse des prix ne devra pas dépasser 6,5 %.

Quant aux tarifs du secteur public — à l'exception de la redevance radio-télévision — ils seront bloqués à la date du 23 septembre 1976 et le resteront jusqu'au 1^{er} avril 1977 ; ils ne devront pas augmenter en 1977 en moyenne de plus de 6,5 %.

Les clauses de révision inscrites dans les marchés publics devront avoir pour effet de faire respecter en 1977 la norme de l'augmentation de 6,5 %.

A compter du 1^{er} janvier 1977 le taux normal de la T. V. A. sera ramené au niveau du taux intermédiaire, c'est-à-dire de 20 % à 17,6 %.

Le prélèvement conjoncturel sera remis en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1977 et ses conditions d'application seront rendues plus rigoureuses.

e) *Mesures concernant les revenus.*

Le Gouvernement se propose de limiter la progression des rémunérations en cours de l'année 1977 à celle des prix. A cet effet et sans prendre de mesures autoritaires, il se propose de faire un certain nombre de recommandations :

— les revenus des prestataires de service (y compris les loyers) et des bénéficiaires d'honoraires ou de dividendes devront en principe être limités à 6,5 % ;

— les accords de salaire signés pour 1976 s'appliqueront normalement, mais pour 1977 la progression des salaires ne devrait pas être supérieure à la hausse du coût de la vie aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ;

— les rémunérations salariales ou non qui excéderaient 18 000 F par mois seraient réduites en valeur relative, leur augmentation étant limitée à la moitié de la hausse des prix lorsqu'elles sont comprises entre 18 000 F et 24 000 F et elles seraient bloquées au-delà de ce chiffre.

f) *Limitation des importations d'énergie.*

Les achats de produits énergétiques représentent près du quart de nos importations totales, leur accroissement excessif est donc largement responsable de la détérioration des résultats du commerce extérieur.

Pour inciter à des économies d'énergie, les actions ci-après sont prévues :

— accroissement de la taxe intérieure sur les carburants auquel s'ajoutera le réajustement des prix consécutifs à la hausse du dollar ;

— reconduction des mesures de rationnement du fuel domestique et du dispositif d'encadrement du marché du fuel lourd ;

— mise en œuvre de dispositions fiscales nouvelles tendant à favoriser les économies d'énergie ;

— plafonnement pour 1977 des importations de produits pétroliers à 55 milliards de francs. Le cas échéant, des mesures restrictives complémentaires seront prévues pour assurer le respect de ce plafond.

g) Mesures concernant le soutien de l'activité économique et de l'emploi.

Trois catégories de mesures visant respectivement les investissements des entreprises, les investissements publics et les exportations sont prévues :

Les investissements des entreprises :

- pour remédier à l'érosion des fonds propres des entreprises due à la récession, le Gouvernement propose d'autoriser les entreprises à réévaluer, dans leurs bilans, les immobilisations non amortissables, c'est-à-dire les terrains, les fonds de commerce et les titres de participation. La possibilité d'autoriser la réévaluation des biens amortissables est remise à une date ultérieure ;
- en vue de faciliter aux entreprises la collecte de fonds sur le marché financier, le projet de loi de finances pour 1977 contient quelques dispositions d'incitation fiscale :
 - autorisation pour les sociétés de déduire pendant cinq ans de leurs bénéfices imposables les dividendes alloués aux actions émises à l'occasion d'augmentation de capital en numéraire,
 - majoration des possibilités d'amortissement dégressif,
 - institution d'un abattement de 1 000 F sur le montant imposable des revenus d'actions,
 - mesures destinées à favoriser la consolidation des fonds propres des petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs, sont envisagées deux actions spécifiques :

- le lancement d'un emprunt bonifié et garanti par l'Etat au profit des petites et moyennes entreprises ;
- la création d'une « épargne-travail » en faveur des salariés désirant créer une entreprise artisanale.

Les investissements publics :

Dans ce domaine, le Gouvernement a retenu les mesures suivantes :

— augmentation des investissements des entreprises nationales en 1977 de 14,8 %, soit un point de plus que la croissance du budget général ;

— création dans le budget d'un Fonds d'action conjoncturelle doté de 2,5 milliards de francs ;

— simplification des procédures d'attribution des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Caisses d'épargne aux collectivités locales.

Les exportations :

Les investissements productifs des entreprises exportatrices seront facilités et les investissements à l'étranger seront encouragés compte tenu de leur incidence sur le développement de nos exportations dans les pays où ils sont réalisés.

h) Mesures concernant la Sécurité sociale.

Economies.

Les économies d'un montant d'un milliard environ porteraient sur les points suivants :

En matière d'assurance maladie, certains médicaments ne seront plus remboursés (levures, laxatifs, etc.), certaines prestations des professions paramédicales ne seront plus remboursées qu'à 65 % au lieu de 75 % ; un ticket modérateur sera institué sur les transferts sanitaires pour les cures thermales, le plafond des ressources qui ouvre droit à l'attribution des prestations supplémentaires sera révisé.

Pour le risque vieillesse, la revalorisation de la majoration pour conjoint à charge sera subordonnée à l'appréciation des ressources du ménage dans un souci de justice.

Augmentation des cotisations.

Les cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse seraient relevées respectivement de 0,5 point et de 0,2 point sous plafond ; ce relèvement se partagera également entre employeurs et salariés.

Subvention budgétaire.

Une aide supplémentaire, sous forme d'une subvention du budget général, d'un montant de 1,2 milliard de francs, serait accordée en 1977 au régime général de la Sécurité sociale.

Ces mesures ne constitueraient du reste qu'un simple palliatif et le Gouvernement a manifesté son intention de mettre en œuvre dans les six prochains mois d'autres mesures.

i) *Aide exceptionnelle aux agriculteurs victimes de la sécheresse.*

En présence de la sécheresse exceptionnelle qui a sévi au cours du printemps et de l'été derniers dans une large partie de la France et qui a sérieusement éprouvé l'agriculture, en plaçant de nombreux agriculteurs ne disposant pas d'une trésorerie suffisante dans une situation très grave, le Président de la République a pris l'engagement que le revenu agricole de 1976, apprécié globalement, serait maintenu par rapport à celui de 1975.

La perte de revenu due à la sécheresse a été évaluée par la Commission des Comptes de l'Agriculture à 6 milliards de francs.

L'essentiel de l'aide correspondante a été inscrit dans un collectif budgétaire pour 1976. Elle a été longuement examinée à cette occasion et nous n'y reviendrons pas.

B. — La lutte contre l'inflation.

Il s'agit du point central de l'action menée par les pouvoirs publics. Les mesures prises sont en réalité de nature très diverse et de portée variable. En outre, certaines mesures prises pour d'autres objectifs ont une influence sur l'inflation.

1° LES MESURES A COURT TERME

Parmi les mesures à très court terme figurent essentiellement le gel des prix et la baisse de la T. V. A. En matière de gel des prix, le Gouvernement a refusé, à juste titre, un gel prolongé dont les aspects néfastes ont été souvent soulignés et qui pose de difficiles problèmes à la fin du gel. Mais, à l'inverse, un gel de trois

mois paraît symbolique, les hausses prévues par les entreprises ayant de grandes chances d'être simplement reportées de trois mois. Néanmoins un tel gel constitue un choc psychologique utile et laisse un délai, ce qui permet de mettre en place les véritables mesures contre l'inflation. Il en est de même de la réduction de la T. V. A. qui produira au mieux une baisse de 1 % de l'indice mais qui n'agit pas sur les causes de l'inflation. Il est vrai que, par ailleurs, cette mesure amorce timidement une politique de réorientation de notre fiscalité. Cependant rien ne permet d'affirmer qu'une telle réorientation, de toute façon nécessaire, peut avoir une influence bénéfique sur l'inflation. Parmi les pays ayant une très forte fiscalité directe figurent des pays à inflation faible (notamment les Etats-Unis) et des pays à inflation forte (notamment la Grande-Bretagne).

2° L'ACTION SUR LE REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES

En fait, c'est la contrepartie de la baisse de la T. V. A., c'est-à-dire la croissance relative de l'impôt direct en 1977 du fait de la non-augmentation des tranches supérieures du barème, ajoutée à l'impôt exceptionnel de 1976, qui peut avoir une action anti-inflationniste de même nature que la limitation de la progression des revenus nominaux assurant tout juste le maintien du pouvoir d'achat (limitation à 6,5 %). Ces diverses mesures ont pour conséquence de diminuer le revenu disponible après impôt des ménages, ou du moins d'en ralentir la croissance. Un tel infléchissement appelle des remarques sur plusieurs plans :

— au plan de la justice sociale : les mesures prises ne trouvent leur plein effet qu'à l'égard des personnes dont les revenus sont déclarés par des tiers. Malgré la taxe sur les signes extérieurs de richesse, qui reste un correctif mineur, un grand nombre de personnes parmi les professions libérales, commerciales ou agricoles conservent des moyens d'échapper, au moins en partie, à l'effort qui est demandé à tous les Français. Les études et les rapports dans ce domaine ne manquent pourtant pas. En particulier les travaux préparatoires du VII^e Plan (Commission des inégalités sociales, Comité des revenus et des transferts) ont abouti à un grand nombre de propositions. Certes, il n'était pas question de pouvoir les mettre toutes en œuvre, mais un début d'action du Gouvernement dans ce domaine aurait rendu le reste du programme plus crédible. La mesure la plus importante a consisté à

charger le C. E. R. C. de préparer périodiquement un rapport sur l'évaluation des revenus. De telles études sont bien sûr indispensables, mais ce ne sont que des études !

— au plan de l'efficacité contre l'inflation : nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que l'inflation que nous connaissons actuellement n'est que partiellement due à l'excès de la demande sur l'offre et pour le reste surtout à la croissance des coûts. Il s'ensuit que toute action tendant à réduire la demande ne sera efficace que dans les secteurs où il existe des goulots de production (c'est-à-dire notamment celui des produits industriels de consommation qui sont ceux pour lesquels l'inflation est actuellement la plus faible).

Il faut signaler en contrepartie que la limitation de la progression des revenus, en ce qui concerne les salaires, aura pour effet de ralentir la progression des coûts salariaux. Aussi, à condition que les entreprises n'aient pas tendance à accroître parallèlement leurs profits au-delà de ce que permettent les progrès de productivité (même si c'est dans le souci louable d'améliorer leurs fonds propres), on peut espérer obtenir un net ralentissement de l'inflation pour les secteurs où elle est surtout causée par les coûts (notamment les services).

En outre, toutes ces mesures de limitation du revenu disponible ont des effets néfastes sur la croissance en général mais favorables sur l'investissement, que nous examinerons plus loin.

3° L'ACTION SUR LA MASSE MONÉTAIRE

Elle revêt deux formes : la recherche de l'équilibre budgétaire et la limitation de la progression du crédit.

La recherche de l'équilibre budgétaire est une méthode traditionnelle en France où elle revêt un caractère quasi mythique. On sait pourtant que parmi les pays qui ont le mieux réussi leur lutte contre l'inflation figurent les Etats-Unis et surtout l'Allemagne qui connaissent des déficits budgétaires importants. Une des explications réside dans le fait qu'un déficit budgétaire peut être financé par des ressources autres que la création monétaire. Mais leur réalisation nécessite que les gouvernements qui y font appel inspirent confiance ! Par ailleurs, il a été très souvent rappelé qu'outre le niveau du déficit, le niveau global des dépenses pouvait jouer un rôle inflationniste. Rien n'a été fait pour limiter la progression

du budget puisque la part de celui-ci dans la production intérieure brute sera à peu près la même en 1977 qu'en 1976. Là encore des actions réelles, ou des engagements formalisés dans le budget, même s'ils avaient été limités, auraient été préférables à des promesses à échéance plus ou moins lointaine. On aurait pu, par exemple, prévoir que le Fonds d'action conjoncturelle serait, en cours d'année, abondé grâce à des économies réalisées par ailleurs, pour lesquelles les études étaient engagées.

La limitation globale de la progression des crédits, par son caractère forfaitaire, présente des inconvénients analogues à ceux d'un blocage prolongé des prix en risquant de produire des distorsions. En outre, il sera important de veiller à ce que la limitation du crédit ne constitue pas un frein trop grand à la croissance, que ce soit à travers la consommation en ce qui concerne les crédits aux particuliers, ou à travers l'investissement en ce qui concerne les crédits aux entreprises.

En outre, la limitation de la progression du crédit est accompagnée (facilitée ?) par un relèvement des taux d'intérêts. Cette mesure offre comme avantage supplémentaire de réorienter les mouvements de capitaux flottants internationaux dans un sens favorable à la tenue du franc sur le marché des changes. Cependant, cette mesure présente par ailleurs l'inconvénient, alors que l'endettement des entreprises est actuellement très important, de faire progresser les coûts de production, ce qui ne peut que renforcer l'inflation.

Enfin il nous semble qu'il existait un domaine d'action qui offrait l'avantage simultané de limiter la croissance de la masse monétaire et de favoriser les investissements : il s'agit de la consolidation de l'épargne, c'est-à-dire le glissement de l'épargne à court terme, incluse dans la masse monétaire, vers des formules d'épargne à long terme favorisant l'investissement productif. En dehors de quelques petites mesures concernant le marché des actions, rien de sérieux ne semble avoir été entrepris dans ce domaine. Pourtant la « transformation » opérée par les banques (octroi de crédits à long terme sur des ressources à court terme) a atteint un seuil qu'il serait préférable de ne pas franchir. Une action dans ce sens serait un premier pas vers la nécessaire réforme de l'ensemble de notre système monétaire interne.

4° ACTION SUR LA CONCURRENCE

Un projet de loi sur les ententes et les positions dominantes a été déposé par le précédent Gouvernement. Il semble qu'il soit dans l'intention du nouveau Gouvernement de faire discuter rapidement ce texte. Mais en dehors de cette intention rien n'a été encore entrepris pour améliorer une situation qui pèse lourdement sur l'inflation. Dans la théorie de la concurrence pure et parfaite lorsque la demande diminue, le nouvel ajustement de l'offre et de la demande s'opère par une baisse des prix. Or dans bien des secteurs (dont le plus voyant a été l'automobile), la baisse de la demande en 1974 a provoqué des hausses importantes (+ 50 % en dix-huit mois dans l'automobile). De la même façon il arrive souvent que des commerçants (à tous les stades de la distribution), soucieux de conserver leurs revenus, compensent les diminutions de la demande par des hausses de prix. Plus que des intentions ou des cadres juridiques, certes indispensables, c'est une ferme volonté de s'attaquer aux abus de positions dominantes qu'il faut maintenant afficher.

C. — Amélioration des échanges extérieurs.

Une première action peut être engagée pour limiter les importations. Sauf à vouloir restreindre autoritairement la consommation, la seule possibilité est d'engager un programme d'économies portant essentiellement sur les matières premières. Bien entendu, il s'agit tout d'abord de l'énergie qui représente actuellement environ 20 % de nos importations et dont le prix doit encore s'élever dans les prochains mois. Les actions entreprises pour réaliser dans l'ensemble du pays des économies durables d'énergie et d'autres matières premières, devront être poursuivies avec vigueur.

En ce qui concerne les exportations, la principale mesure prise par le Gouvernement consiste à désencadrer les crédits accordés aux entreprises qui se proposent d'exporter. En outre, il est prévu de favoriser les investissements directs à l'étranger, du fait que ces investissements peuvent avoir un effet d'entraînement sur les exportations. Il nous semble que ce sont surtout les investissements commerciaux qui devraient être encouragés. Trop de contrats fabuleux ou modestes envisagés lors de voyages ministériels n'ont pas eu de suite en raison de la faible présence française dans les pays considérés et faute de tous les éléments accessoires

aux biens eux-mêmes que les nations traditionnellement exportatrices comme l'Allemagne savent offrir et qui font leur succès quel que soit le prix.

Par ailleurs, on peut regretter le caractère global des actions visant tant les importations que les exportations. Une étude réalisée par le Groupe d'études perspectives internationales et dont la revue de l'I. N. S. E. E., *Economie et Statistiques* de juillet-août 1976, publie un résumé, souligne que les résultats du commerce extérieur, et finalement la croissance interne dépendent des facultés d'adaptation du système productif à l'évolution de la demande internationale. Le Japon aurait particulièrement réussi dans ce domaine. Les résultats obtenus par la France sont très moyens : si elle a augmenté sa production dans certains secteurs à développement rapide (composants électroniques, peintures et colorants, appareils de manutention, horlogerie, appareils et fournitures électriques) et ralenti sa progression dans des secteurs peu favorables (bois, imprimerie et édition, motos et cycles, construction aéronautique civile, filature et tissage), elle a, par contre, peu progressé dans des secteurs très favorables (bonneterie, plastiques et fibres, chimie organique de base, optique, matières plastiques, machines-outils, électronique grand public, électroménager) tandis que la production progressait fortement dans des secteurs à faible demande (conserves de fruits et légumes, matériel ferroviaire, corps gras, sucres et confiseries).

Il y a donc là un problème d'adaptation qui nécessite des actions à long terme mais plus sélectives, de façon que la France profite au mieux de l'évolution des marchés mondiaux (les secteurs cités ci-dessus concernent le passé, les évolutions futures pourraient être différentes mais le principe restera le même).

D. — **Maintien de la production et de l'emploi.**

Nous avons vu dans le chapitre premier que les industriels prévoient dès le début septembre (avant l'annonce du programme gouvernemental) et encore début octobre un net ralentissement de l'activité pour les prochains mois. Compte tenu de l'existence de capacité de production inemployée et des progrès de productivité du travail que cela entraîne, un tel ralentissement ne permettrait pas de faire diminuer le nombre des chômeurs.

Or, le programme gouvernemental comporte plusieurs mesures susceptibles de ralentir encore plus l'activité : la limitation de la progression des revenus nominaux, les impôts supplémentaires, la restriction du crédit ne peuvent que faire diminuer la demande.

Par ailleurs, les dernières informations provenant de l'étranger : ralentissement de la consommation en Allemagne et aux Etats-Unis, adoption de plans de lutte contre l'inflation comportant des mesures tendant à réduire la demande en Grande-Bretagne, en Italie, en Espagne, au Portugal, toutes auront pour conséquence d'accroître les tendances récessionnistes. L'O. C. D. E. vient d'ailleurs de réviser en baisse ses pronostics pour les six derniers mois de 1976 et pour 1977. La reprise pour l'ensemble de 1976 serait ainsi réduite à 5 % et les perspectives pour 1977 ne dépassent pas 4 %.

Les correctifs apportés par le programme gouvernemental paraîtront bien modestes. Rien n'est fait concernant la consommation. En matière d'exportations, les actions rappelées ci-dessus risquent d'avoir peu d'effets à court terme compte tenu de l'environnement international peu favorable (sauf peut-être en matière de biens d'équipement puisque l'investissement semble avoir repris notamment en Allemagne et aux Etats-Unis). Reste l'investissement.

Le Gouvernement a dénoncé à juste titre la campagne tendant à lui attribuer un caractère inflationniste. Aussi a-t-il eu raison d'engager des actions favorisant l'investissement. La réévaluation des bilans limités aux biens non amortissables, les diverses mesures concernant le marché des actions, certes utiles, n'auront cependant que des effets relativement limités. Par ailleurs, le budget 1977 comporte une réduction des investissements de l'Etat que le Fonds d'action conjoncturelle de 2,5 milliards de francs ne pourra pas corriger suffisamment. Cependant le relais est pris partiellement par les entreprises publiques dont les investissements devraient croître de 14,8 % en 1977. Mais la réalisation de cet objectif risque d'être rendue difficile à cause des problèmes de financement que posera la norme de 6,5 % pour les prix des tarifs publics.

Enfin, il faut évoquer l'amélioration de la dégressivité de l'amortissement fiscal. Il faut d'abord souligner qu'une telle mesure n'est avantageuse que pour des entreprises nettement bénéficiaires.

Mais surtout elle ne procure d'avantages aux entreprises qu'un certain temps après la réalisation de l'investissement. C'est d'ailleurs un inconvénient général d'un système fiscal qui fait dépendre l'impôt sur les bénéfices des amortissements portant sur des biens investis depuis longtemps. Un tel système entraîne notamment un comportement conservateur des entreprises, faisant passer l'objectif de conservation du patrimoine avant une stratégie tournée résolument vers l'avenir. Une révision complète de notre mode d'imposition des sociétés est donc nécessaire. Nous voudrions faire à cet égard une proposition qui mériterait d'être étudiée : on pourrait envisager que l'imposition comporte un taux positif sur l'épargne brute des entreprises (résultat avant amortissement) et un taux négatif sur l'investissement réalisé (avec possibilité de report pour les cas d'investissement exceptionnellement important, et notamment au moment de la création d'une entreprise). Basé sur l'investissement plutôt que sur l'amortissement, un tel dispositif offrirait l'avantage de faire porter l'attention sur la grandeur qui porte l'avenir, et pourrait ainsi donner plus de dynamisme à nos entreprises. En outre, un tel système offrirait l'avantage d'ôter toute conséquence fiscale à la réévaluation des bilans, ce qui permettrait de réaliser celle-ci dans le seul but d'améliorer l'information économique. Par ailleurs, l'existence de deux taux au lieu d'un permettrait des interventions conjoncturelles plus efficaces. Enfin le taux concernant les investissements pourrait être modulé, selon leur nature (machines, bureaux...), selon les branches, selon les régions d'implantation ou encore en fonction du nombre d'emplois créés, en fonction des priorités de l'action économique.

Il n'est pas douteux que ces perspectives peu encourageantes en matière de croissance aggraveront encore les perspectives en matière de *chômage* qui pourtant étaient déjà assez sombres.

Nous avons noté au chapitre premier l'inadaptation croissante des offres et des demandes d'emploi. Un argument souvent avancé est relatif aux tâches nombreuses que les Français refusent d'accomplir et pour lesquelles il faut faire appel à la main-d'œuvre immigrée. Certes des actions ont déjà été entreprises relativement à la revalorisation du travail manuel. En réalité, il semble bien que cette situation doive être mise en rapport avec les problèmes d'aménagement du territoire. Ainsi par exemple, alors que les entreprises du bâtiment emploient une très forte proportion de travailleurs immigrés en région parisienne et dans les grands

centres urbains, il n'est pas rare que dans les petites villes les entreprises emploient moins de 10 % de travailleurs immigrés. Il est donc certain qu'une véritable politique d'aménagement du territoire, qui nécessitera peut-être des mesures autoritaires, permettra de réconcilier les Français avec des tâches dont la pénibilité est considérablement accrue par les conditions de vie en milieu urbain. Si cette politique était mise en œuvre, elle pourrait s'accompagner d'un retrait progressif des travailleurs immigrés. Bien sûr il ne s'agit pas de chasser d'un coup des centaines de milliers de travailleurs qui ont contribué à la croissance française des années passées. En outre, il conviendrait d'assurer à ceux qui partent des indemnités suffisantes pour leur permettre un retour décent dans leur pays. Ce retour pourrait d'ailleurs être bien accueilli dans certains pays d'émigration traditionnelle qui sont actuellement en train de faire démarrer leur industrie. De plus, ce départ, même s'il doit être étalé dans le temps selon un programme bien établi, pourra apporter un élément favorable à notre balance des paiements en réduisant les transferts de fonds vers l'étranger opérés par ces travailleurs. Mais l'avantage essentiel de ce départ restera une contribution à la réduction du chômage.

Par ailleurs les différentes mesures prises en faveur de l'investissement devraient normalement améliorer la situation de l'emploi. Il convient cependant de signaler que les nouvelles dispositions relatives à la taxe professionnelle la transforment dans une large mesure en une taxe sur les salaires dont l'effet est tout à fait néfaste sur l'emploi.

E. — Sécurité sociale.

Les mesures figurant dans le programme gouvernemental sont des mesures d'urgence permettant d'assurer le fonctionnement de la Sécurité sociale pendant six à huit mois, le temps d'entreprendre les réformes profondes qui s'imposent. En ce qui concerne ces mesures d'urgence, il n'y a qu'une remarque à faire concernant l'augmentation des cotisations : s'il était impossible d'envisager un déplafonnement des cotisations existantes, il aurait été conforme au souci de justice affiché par le Gouvernement que l'augmentation de 1 % des cotisations ne soit pas plafonnée.

En ce qui concerne les réformes de fond qui sont à entreprendre, il semble que l'on devrait procéder à certaines distinctions parmi les différentes dépenses de Sécurité sociale.

Une première catégorie (7 % du total des dépenses sociales de la Nation) consiste en ce qu'on pourrait appeler une assurance « perte de rémunération » et qui comporte les indemnités chômage et les indemnités journalières du régime maladie. En ce qui concerne cette catégorie, le problème du plafond ne se pose pas car s'il y a un plafond il devrait s'appliquer de manière identique aux cotisations et aux prestations. Parmi ces dépenses, il faut noter la croissance importante ces dernières années des indemnités journalières du fait de l'absentéisme favorisé par la mensualisation et le laxisme de certains médecins. Une action dans ce domaine ne pourrait cependant pas faire économiser plus de 1 à 2 milliards de francs.

Une seconde catégorie (40 % du total) concerne l'invalidité-vieillesse-décès. Il s'agit là aussi d'une forme d'assurance qui ne devrait pas poser de problème majeur sauf en ce qui concerne le minimum vieillesse qui constitue un effort de solidarité nationale et qui pourrait être pris en charge par l'Etat. Cependant, le système actuel fonctionnant sur le principe de la répartition (et non de la capitalisation) est très sensible aux évolutions de la structure démographique. Ainsi, les périodes de population active réduite et de retraités nombreux entraînent des majorations des cotisations des actifs du moment. L'avancement de l'âge de la retraite ne pourrait qu'accentuer ce phénomène.

Une troisième catégorie (20 % du total) constitue plus nettement un effort de répartition : il s'agit des dépenses concernant la famille et le logement. Dans ce domaine, il n'est pas évident que le financement des dépenses, surtout en ce qui concerne le logement, doit être assuré par des prélèvements sur les revenus du travail (les revenus du capital ne donnent actuellement pas lieu à cotisation). Ainsi, on pourrait se demander si le système du quotient familial, dont le caractère socialement injuste a été à nouveau rappelé dans le cadre des travaux préparatoires au VII^e Plan, ne pourrait pas être remplacé par une participation de l'Etat au financement des dépenses relatives à la famille dont l'aspect social est mieux établi.

Enfin, la dernière catégorie (26 % du total) comporte la santé (et les accidents du travail). Il s'agit là des dépenses qui croissent le plus rapidement indépendamment de tout effet de la structure

démographique. Un certain nombre d'économies pourraient être réalisées. Aux derniers entretiens de Bichat, il a été révélé que plus de 40 % des médicaments étaient jetés. Une réduction notable de ce taux permettrait d'économiser 4 à 5 milliards de francs. Les dépenses d'hospitalisation comportent une participation aux frais de recherche et d'enseignement : ainsi, le prix de journée dans un C. H. U. (centre hospitalier universitaire) est au moins deux fois plus élevé que dans un petit hôpital. Il n'est pas normal qu'un malade — et donc la Sécurité sociale — qui n'y est pas mieux soigné, supporte des frais qui devraient être pris en charge par l'Etat car ils concernent l'intérêt général.

Une autre source d'économie peut être trouvée dans la fusion des différents régimes de Sécurité sociale dont la coexistence ne se justifie plus maintenant que la décision a été prise d'étendre la Sécurité sociale à tous les Français.

Cependant, l'ensemble des économies qui ont pu être suggérées (indemnités journalières, récupération du quotient familial, médicaments, reprise par l'Etat de certaines dépenses de recherche, d'enseignement, allocation logement, minimum vieillesse, fusion des régimes) ne pourront apporter qu'un répit. Quel que soit leur montant (10, 20 milliards de francs), le problème risque d'être à reprendre d'ici deux, trois ans.

En effet, il est une source d'augmentation des dépenses dont on ne voit pas bien comment elle pourrait se tarir et qui est observée dans tous les pays du monde. Il s'agit du progrès de la science médicale : compte tenu du droit à la santé pour tous qu'il semble bien difficile de remettre en cause, tout progrès médical se traduit par un accroissement des dépenses. Cet accroissement revêt deux formes : les opérations spectaculaires du genre greffe du cœur et la multiplication des analyses et actes annexes à l'acte principal. Même s'il y a parfois certains abus dans ce domaine, cela se justifie par le souci d'accroître la sécurité des malades (et aussi de préserver la responsabilité des médecins).

CONCLUSION

Après plus de trois ans d'attente et de demi-mesures, la lutte contre l'inflation était devenue véritablement une nécessité. Le programme engagé par le nouveau gouvernement en septembre a constitué un redressement salutaire. Malheureusement son exécution s'engage dans une période difficile. Sur le plan international comme sur le plan national, de nombreux signes indiquent un très net ralentissement de la croissance. Aussi les mesures prises contre l'inflation, qui comportent inévitablement des effets de réduction de la demande, risquent-elles de plonger la France comme un certain nombre d'autres pays dans une nouvelle période de récession aggravant encore un chômage qui est déjà fort préoccupant. C'est pourquoi on peut regretter qu'elles n'aient pas été accompagnées d'actions plus énergiques en faveur de l'investissement. D'ailleurs des interventions financières massives ne sont pas indispensables car ce qui retient les industriels d'investir c'est actuellement essentiellement un manque de confiance dans l'avenir économique mais aussi politique et social.

De plus, l'ensemble des dispositions arrêtées en septembre 1976 contre l'inflation ne constituent en réalité que des mesures d'urgence, créant un choc psychologique certain laissant un délai pour engager des réformes plus en profondeur. Mais on peut regretter que le Gouvernement ait préféré en ce domaine faire des déclarations d'intention dont on peut toujours se demander si elles seront véritablement suivies d'effet, plutôt que de prendre des décisions rapides, quitte à les corriger ultérieurement en fonction des premiers résultats.

On aurait pu ainsi peut-être parvenir à faire évoluer ce qui constitue la cause principale de l'inflation, au-delà de toute explication strictement économique, c'est-à-dire des comportements qui tendent à s'éloigner de la rationalité économique. Il faut d'abord remarquer à quel point nous sommes tous habitués et finalement

résignés face à cette inflation. Il s'ensuit que les différentes catégories sociales tendent, plutôt que de contribuer à lutter contre l'inflation, à chercher à en diminuer les effets pour soi-même et à reporter sur les autres le fardeau que cela finit toujours par représenter. Ce sont donc les catégories les plus défavorisées, donc les plus faibles, qui finissent par subir les pires désagrément. Il est donc certain qu'en l'absence de correctifs apportés par les pouvoirs publics l'inflation tend à renforcer les inégalités sociales.

A l'inverse d'ailleurs, un excès d'inégalités, réelles ou supposées, renforce le climat de compétition entre les groupes sociaux et favorise donc les comportements inflationnistes.

Même la procédure employée est peu favorable à l'établissement d'un climat propice aux modifications des comportements : un programme élaboré dans le sein des cabinets, et pour lequel on demande, *a posteriori*, une adhésion de tous. Il s'agit là d'une conception de la démocratie qui pourra paraître un peu restrictive. Les choix des citoyens ne peuvent s'exercer uniquement à échéance régulière, lors des élections, mais devraient pouvoir également être mieux pris en compte tout au long de l'année et à chaque fois que des décisions importantes sont à prendre.

Il est un domaine où la démocratie devrait pouvoir s'exprimer, c'est celui des services publics et en particulier de la Sécurité sociale. Les mesures adoptées ne permettent d'assurer le financement que pour quelques mois. Ce délai devra être mis à profit pour entamer une réflexion au fond sur les choix de la société française en matière de santé et de famille notamment, mais que l'on pourrait utilement étendre à ce qui actuellement est considéré comme services publics : logement, éducation, transport, communications, voire information, mais dont le champ et la nature sont susceptibles d'évolutions.

DEUXIÈME PARTIE

La loi de finances pour 1977

TITRE I^{er}

L'ANALYSE DU BUDGET

Le dernier article de la première partie du projet de loi de finances — il porte cette année le numéro 22 — traditionnellement appelé « article d'équilibre », contient le résumé des charges, des ressources et des soldes de chacune des grandes catégories juridiques qui constituent, d'une part, les opérations à caractère définitif (le « dessus de la ligne » selon la terminologie britannique) et, d'autre part, les opérations à caractère temporaire (le « dessous de la ligne ») qui retrace les comptes du Trésor banquier.

Pour 1977, le budget a été établi, dans l'hypothèse d'une croissance du produit intérieur brut de 4,8 % en volume et de 13,2 % en valeur, ce qui laisse supposer un « taux d'inflation » de 8 % matérialisé par un glissement en cours d'année de l'indice annuel des prix de détail de 6,5 %. Ce sont là des données très voisines de celles qui avaient servi à l'établissement du budget précédent et qui ont été démenties par les faits en ce qui concerne l'évolution des prix.

Par grandes masses et comparés à ceux de 1976 — budget primitif et budget modifié par deux collectifs — les chiffres retenus pour 1977 sont les suivants :

Equilibre général du budget.

(En millions de francs.)

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale 1976.	LOI de finances 1976 (situation actuelle).	PROJET de loi de finances 1977.	VARIATION L. F. 1977/ L. F. 1976 (initiale).	VARIATION L. F. 1977/ L. F. 1976 (situation actuelle).
(En pourcentage.)					
A. — Opérations à caractère définitif.					
I. — Budget général.					
1. Charges :					
— dépenses ordinaires civiles.....	235 553	242 752	260 993	+ 10,8	+ 7,5
A déduire: remboursements et dégrèvement d'impôts	— 24 200	— 24 200	— 29 000	+ 19,8	+ 19,8
— dépenses civiles en capital.....	31 819	33 206	33 082	+ 4,0	— 0,4
— dépenses militaires	50 000	50 904	68 377	+ 36,7	+ 34,3
Total 1.....	293 172	302 662	333 452	+ 13,7	+ 10,2

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale 1976.	LOI de finances 1976 (situation actuelle).	PROJET de loi de finances 1977.	VARIATION LF 1977/ LF 1976 (initiale).	VARIATION LF 1977/ LF 1976 (situation actuelle).
				(En pourcentage.)	
2. Ressources	318 444	325 274	363 100	+ 14,0	+ 11,6
A déduire : remboursements et dégrèvement d'impôts.....	— 24 200	— 24 200	— 29 000	+ 19,8	+ 19,8
Total 2.....	294 244	301 074	334 100	+ 13,5	+ 11,0
3. Solde	+ 1 072	— 1 588	+ 648	»	»
II. — Comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	8 576	8 576	9 559	+ 11,5	+ 11,5
2. Ressources	8 702	8 702	9 681	+ 11,2	+ 11,2
III. — Budgets annexes.					
1. Charges	69 709	69 709	84 984	+ 21,9	+ 21,9
2. Ressources	69 709	69 709	84 984	+ 21,9	+ 21,9
Solde des opérations à caractère définitif	+ 1 198	— 1 462	+ 770	»	»
B. — Opérations à caractère temporaire.					
I. — Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	165	165	181	+ 9,7	+ 9,7
2. Ressources	59	59	64	+ 8,5	+ 8,5
II. — Comptes de prêts.					
1. Charges	4 783	3 623	5 001	+ 4,5	+ 38,0
Dont F. D. E. S.	(3 600)	(2 650)	(3 700)	+ 2,8	+ 39,6
2. Ressources	3 279	3 279	3 744	+ 14,2	+ 14,2
III. — Comptes d'avances.					
1. Charges	38 287	38 287	42 860	+ 11,9	+ 11,9
2. Ressources	38 216	38 216	42 771	+ 11,9	+ 11,9
IV. — Comptes de commerce (charge nette)					
	133	133	152	+ 14,3	+ 14,3
V. — Comptes d'opérations monétaires (ressources nettes)					
	— 1 198	— 1 198	— 1 426	+ 19,0	+ 19,0
VI. — Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (charge nette)					
	575	575	331	— 42,4	— 42,4
Solde des opérations à caractère temporaire	— 1 191	— 31	— 520	»	»
Produit bloqué de l'emprunt libérateur...	»	+ 1 500	»	»	»
Solde général de la loi de finances...	+ 7	+ 7	+ 250	»	»

En période de croisière, les comparaisons entre les dotations votées pour l'année en cours et les dotations prévues pour l'année à venir se font en prenant comme référence la loi de finances initiale : d'une part, la présentation juridique du texte en fait une obligation ; d'autre part, les modifications apportées en cours ou en fin d'exercice sont en général d'une importance relativement modeste et de grandeur comparable d'une année à l'autre de telle sorte que les pourcentages d'évolution ne sont pas affectés.

Il est bien évident que depuis deux années, l'intervention à mi-parcours d'un ou plusieurs rectificatifs importants perturbe une telle manière de raisonner et qu'il est de l'intérêt du législateur de pouvoir apprécier dans quelle mesure le budget qu'il a voté il y a un an a été altéré et comment se situe le projet qu'on lui soumet par rapport au budget modifié. Le tableau que nous avons établi ci-dessus permet ces confrontations.

Par ailleurs, quelques modifications de présentation ont été apportées par les services de la rue de Rivoli et l'une d'entre elles retentit sur ce tableau, appelant une mise en garde : il a été décidé d'alléger le budget des charges communes des dépenses de pensions en répartissant celles-ci entre les budgets des Ministères auxquels appartenaient les fonctionnaires retraités. Ce faisant, les dépenses du département de la Défense nationale sont artificiellement gonflées et le taux de croissance (+ 36,7 %) n'est qu'apparent et demande à être corrigé ; après élimination de l'élément perturbateur, il n'est plus que de 16,8 %, ce qui constitue cependant l'une des deux exceptions à la règle de l'austérité, l'autre figurant au budget annexe des Postes et Télécommunications. Par compensation, le taux réel de croissance des dépenses ordinaires civiles n'est pas de 10,8 %, mais de 11,5 %.

CHAPITRE PREMIER

LES OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Grosso modo, le budget général représente les trois quarts des sommes contenues dans la loi de finances et les budgets annexes un sixième. Quant à la rubrique *comptes d'affectation spéciale*, elle ne retrace, « au-dessus de la ligne », que les dépenses effectuées sous forme de subventions, c'est-à-dire des dépenses définitives qui pourraient aussi bien figurer au titre du budget général dont elles constituent une sorte de démantèlement pas toujours justifié.

A. — Le budget général.

Le budget général est présenté en suréquilibre pour un montant de 250 millions de francs ; un an auparavant, la loi de finances était votée avec un solde créditeur de 7 millions de francs qui n'a pu être maintenu après le vote de deux collectifs, encore qu'a été pris en ressources, au terme du second, le produit bloqué de l'emprunt libérateur (1,5 milliard de francs), ce qui s'apparente à la constatation d'un déficit.

D'une année sur l'autre, les charges progresseront de 13,7 % si l'on se réfère au texte primitif de 1976, de 10,2 % si l'on se réfère au texte modifié ; elles atteindront, compte tenu des remboursements d'impôts, 333 452 millions de francs.

Avec un total de 334 100 millions de francs calculé dans les mêmes conditions, les ressources croîtront de 13,5 % ou de 11 % suivant la référence choisie.

I. — LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL

1° LES DEPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires passera de 235 553 millions de francs en 1976 (242 752 millions de francs après collectifs) à 260 993 millions de francs en 1977, mais pour calculer

leur progression réelle il faut, ainsi que nous l'avons déjà signalé, tenir compte du transfert des pensions des militaires au budget de la Défense nationale. Le taux de croissance est alors de 11,5 % (ou de 10,8 %).

De même, la différence qui ressort de la comparaison des comptes primitifs, soit 25 440 millions de francs, doit être majorée des 9 964 millions de francs transférés aux Armées pour avoir une vue exacte de l'évolution des grandes catégories de dépenses, entre services votés et mesures nouvelles. Elle se répartit entre les divers titres de la manière suivante :

Dépenses ordinaires civiles.

	1976	1977		
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
		(En millions de francs.)		
Titre I ^{er} . — Dette publique..	(a) 33 216	+ 7 313	+ 7	(b) 40 536
Titre II. — Pouvoirs publics.	735	+ 129	+ 77	941
Titre III. — Moyens des ser- vices	120 779	+ 6 702	— (c) 247	127 234
Titre IV. — Interventions publiques	80 823	+ 4 227	+ 7 232	92 282
Totaux	235 553	+ 18 371	+ 7 069	260 993

(a) Dont 24 200 millions de francs au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Dont 28 000 millions de francs au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(c) En réalité + 9 717 millions de francs si l'on élimine l'effet de transfert inscrit en mesure nouvelle négative de 9 964 millions de francs à la Défense nationale.

a) *Dette publique.*

Les dotations du titre I^{er}, en passant de 33 216 millions de francs à 40 536 millions de francs, progressent de 22 %. Si l'on fait abstraction des remboursements et dégrèvements d'impôts, il faut retenir les chiffres suivants : 9 016 millions de francs et 12 536 millions de francs ainsi que + 39 %.

La décrue qui avait heureusement affecté la *dette proprement dite* de l'Etat, du fait de l'équilibre financier retrouvé, aussi bien en matière budgétaire qu'en matière de comptes extérieurs, a cessé depuis quatre ans et la croissance de la charge va s'accroissant (+ 20,7 % en 1976).

Sans doute la *dette amortissable* diminue-t-elle de 60 millions de francs, du fait du jeu normal de l'amortissement d'autant que

le service de l'emprunt 10 % 1976 (2,5 milliards de francs) ne sera pas créateur de nouvelles dépenses en 1977. Sans doute les mêmes causes produisent les mêmes effets en ce qui concerne la *dette extérieure* (— 9 millions de francs).

Mais les charges de la *dette flottante*, longtemps allégées chaque année par des rentrées fiscales majorées par les effets de l'inflation (telles que les besoins du Trésor s'étaient réduits au point qu'on avait pu abandonner les adjudications de bons du Trésor) ont recommencé à progresser et d'une manière importante depuis 1976. Pour 1977, c'est un supplément de 1 495 millions de francs qu'il convient d'inscrire au budget dont 1 365 millions de francs pour faire face à l'accroissement des charges d'intérêt des bons. L'acceptation d'un découvert budgétaire pour l'exercice 1975, dont une partie (15 milliards de francs) a été reportée en 1976, a provoqué un renversement de tendance.

Les dotations pour *garanties* sont en augmentation nette de 1 089 millions de francs, augmentation justifiée par la croissance du volume du commerce extérieur et aussi de ses risques (+ 1 093 millions de francs), alors que le montant des garanties accordées aux collectivités territoriales et aux entreprises diminue (— 4 millions de francs).

Enfin, pour les deux chapitres de *dépenses en atténuation de recettes*, les modifications sont les suivantes :

	1976	1977	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		
15-01 Dégrèvements sur contributions directes	5 600	7 850	+ 40,2 %
15-02 Remboursements sur produits indirects	17 561	20 111	+ 14,5 %

Le premier chapitre permet de payer les dégrèvements accordés aux contribuables et, en tant que de besoin, de restituer l'avoir fiscal ou le crédit d'impôt prélevé à la source.

S'agissant du second, on comprend fort bien que la progression des exportations, dont la T. V. A. est remboursée, et les reversements effectués aux collectivités locales ayant opté pour le régime de la T. V. A., provoquent des besoins croissants.

b) *Pouvoirs publics.*

La majoration des crédits relatifs aux Pouvoirs publics, lesquels passent de 735 millions de francs à 941 millions de francs (+ 28 %) résulte :

— pour 129 millions de francs, du relèvement des traitements de la fonction publique, en mesures acquises ;

— pour 77 millions de francs, de mesures nouvelles.

c) *Moyens des services.*

Si l'on élimine l'effet du transfert des pensions des militaires, on constate que cette catégorie de dépenses progresse, en réalité, de 16 172 millions de francs en valeur absolue et de 14,5 % en valeur relative.

A concurrence de 6 702 millions de francs, les crédits supplémentaires correspondent à des *mesures acquises* : extension en année pleine des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1976 (2 697 millions de francs) et répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (1 284 millions de francs) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances 1976 (498 millions de francs, dont 430 pour l'Education, 35 pour les Universités et 28 pour la Jeunesse) ; ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (1 531 millions de francs) ; réforme des statuts des catégories A (587 millions de francs) et B (588 millions de francs).

Les *mesures nouvelles* réelles s'élèvent à 9 717 millions de francs (8 492 millions de francs il y a un an). Elles sont très rares. Tout au plus, une priorité relative a-t-elle été accordée aux actions suivantes :

	Millions de francs.
— revalorisation des rémunérations publiques	+ 5 438
— renforcement des moyens des services de l'Education (dont prise en charge des 7 200 emplois « nets » créés pour la rentrée de 1976, création de 6 508 em- plois pour la rentrée de 1977, nationalisation de	

	Millions de francs.
529 établissements provoquant la prise en charge de 4 780 emplois et création de 400 emplois administratifs) ; des services des <i>Universités</i> (215 postes nouveaux et résorption de 650 emplois de personnels hors statut) ; des services de la <i>Jeunesse et des Sports</i> (création de 652 emplois).....	+ 1 385
— renforcement des moyens du Ministère du <i>Travail</i> et de l'Agence nationale pour l'emploi.....	+ 160
— renforcement des moyens des <i>Services financiers</i> (création de 1 387 emplois).....	+ 154
— renforcement des moyens matériels de la police et création de 431 emplois dans l'administration territoriale au Ministère de l'Intérieur.....	+ 242
— renforcement des moyens de la <i>Justice</i> (création de 1 118 emplois)	+ 110
— renforcement des moyens de la <i>Recherche scientifique</i>	+ 416

Le nombre des créations d'emplois pour le budget général s'élèvera à 47 000 unités contre 44 000 il y a un an, mais il faut bien voir que ce chiffre ne correspond pas, dans sa totalité, à de véritables créations de postes mais comprend des titularisations d'auxiliaires hier payés sur des crédits de fonctionnement (plus de 11 000, pour la seule Education) et la prise en charge par l'Etat de personnels payés par d'autres personnes morales de droit public (650 aux Universités dans le cadre de l'opération résorption des personnels hors statut, près de 6 000 dans le cadre de la nationalisation des derniers établissements scolaires municipaux du second degré...). C'est au contraire l'austérité qui aura prévalu en matière d'embauche pour les administrations.

d) *Interventions publiques.*

La gestion du budget des interventions aura été cahotée en 1976 puisqu'il aura passé de 80 823 millions de francs à 86 701 millions de francs ; il a fallu notamment ouvrir des crédits d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse et équilibrer des régimes sociaux déficitaires, une partie des suppléments de dépenses ayant été gagée par des économies à hauteur de 574 millions de francs.

Il atteindra 92 282 millions de francs en 1977, les 11 459 millions de francs de supplément (+ 14,2 %) se répartissant ainsi :

	CREDITS 1976.	MODIFICATIONS 1977		TOTAL
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	
		(En millions de francs.)		
1° Actions en faveur de la recherche scientifique		»	+ 121	+ 121
2° Actions en faveur de la formation professionnelle		»	+ 410	+ 410
3° Interventions politiques, internationales et éducatives.....		+ 794	+ 1 224	+ 2 018
4° Interventions économiques		+ 1 113	+ 1 298	+ 2 411
5° Interventions sociales		+ 2 320	+ 4 179	+ 6 499
Total	80 823	+ 4 227	+ 7 232	+ 11 459

Les *services votés* progressent de 4 227 millions de francs : croissance automatique résultant, à législation inchangée, de l'évolution de divers paramètres, tels que les effectifs concernés, le « rapport constant » des anciens combattants, le nombre des primes à la construction déjà accordées, etc.

A ce titre, les principaux suppléments de dotation concernent les rubriques suivantes :

	Millions de francs.
— aide médicale et sociale.....	+ 801
— prophylaxie et lutte contre les fléaux sociaux.....	+ 329
— aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 314
— Fonds national de l'emploi.....	+ 106
— application du « rapport constant » aux pensions des anciens combattants et divers.....	+ 499
— Fonds national de solidarité.....	+ 230
— primes à la construction.....	+ 350
— services des bons et emprunts de la Caisse nationale de crédit agricole.....	+ 340
— participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	+ 300
— subventions obligatoires aux communes.....	+ 201
— bourses et secours d'études.....	+ 82
— aide à l'enseignement privé.....	+ 348
— transports scolaires	+ 25

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 7 232 millions de francs.

Les *interventions économiques* nécessiteraient un financement supplémentaire de 1 298 millions de francs en 1977.

Les concours budgétaires apportés aux comptes d'exploitation des entreprises nationales seront les suivants :

	DOTATION 1977.	DIFFERENCE avec 1976.
	(En millions de francs.)	
Houillères	2 507	+ 940
S. N. C. F. (1).....	9 900	+ 802
R. A. T. P.	1 273	+ 184
Air Inter.....	18	+ 9
Ports autonomes.....	173	»
Desserte maritime de la Corse.....	164	+ 164

(1) Y compris, il est vrai, les charges de retraite.

La hausse importante des frais — et notamment des dépenses salariales pour des entreprises de main-d'œuvre — et une progression insuffisante et délibérée des tarifs dans le cadre du plan de lutte contre l'inflation expliquent, pour l'essentiel, l'accroissement des déficits des entreprises publiques ; bien que la reprise se traduise par une baisse des coûts unitaires, et notamment à la S. N. C. F. Pour Air Inter, l'obligation d'utiliser des appareils onéreux mais de construction française déséquilibre les comptes de la compagnie au détriment du contribuable.

Traditionnel gros consommateur de crédits du titre IV, le monde agricole se contentera de suppléments de dotations plus modestes (+ 194 millions de francs) qui figurent tous désormais au budget du Ministère, le budget des charges communes ayant été déchargé de leur financement : l'Office national interprofessionnel des vins de table, récemment créé, reçoit 130 millions de francs, le F. O. R. M. A. 88 millions de francs de plus, la modernisation des exploitations 20 millions de francs, les forêts 18 millions de francs et la prophylaxie 4 millions de francs. Il a été décidé, en revanche, de réduire les aides à la montagne de 20 millions de francs et on pourra alléger le total des subventions économiques de 45 millions de francs.

Notons encore parmi les augmentations :

	Millions de francs.
— les interventions dans le domaine des matières premières	+ 14
— la subvention à l'Agence pour les économies d'énergie.	+ 17
— la subvention au service national du permis de conduire	+ 14

Les dotations pour *interventions sociales* sont majorées de 4 179 millions de francs.

Cette croissance considérable (+ 1 458 millions de francs en 1976) résulte, pour une part importante, de la situation dramatique des régimes de sécurité sociale. La subvention au B. A. P. S. A. croîtra de 1 135 millions de francs ; celle qui est versée pour charges de retraite à la S. N. C. F. de 842 millions ; l'Etablissement national des invalides de la marine recevra 227 millions de francs et la sécurité sociale dans les mines 489 millions de francs : au total, ces aides absorbent près des deux tiers du supplément demandé.

Pour le restant, les majorations les plus substantielles concernent :

	Millions de francs.
— les agriculteurs (F. A. S. A. S. A. et F. A. R.)	+ 161
— les anciens combattants	+ 377
— les personnes âgées et les handicapés :	
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.	+ 498
— au titre de la revalorisation des rentes viagères...	+ 67
— pour le financement des exonérations des redevances radio et télé	+ 5
— les rapatriés pour l'indemnisation de leurs pertes	+ 100
— les locataires : contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement	+ 84

Au carrefour de l'économique et du social, on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont majorées de 410 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle des adultes (dotation 1977 : 969 millions de francs)	+ 105
— au titre du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (dotation 1977 : 642 millions de francs)	+ 90
— et au titre de la rémunération des stagiaires en forma- tion (dotation 1977 : 1 373 millions de francs)	+ 214

En ce qui concerne les *subventions d'éducation*, la rue de Grenelle absorbera, en mesures nouvelles, 782 millions de francs dont 607 millions de francs pour l'enseignement privé, 114 millions de francs pour les transports scolaires et 53 millions de francs pour les bourses des élèves.

Le crédit de bourses des étudiants sera abondé de 76 millions de francs.

Par contre, les associations de jeunesse et d'éducation populaire ne recevront que 9 millions de francs en plus et les associations sportives 4 millions de francs affectés à la promotion du sport de haute compétition.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 11 millions de francs et, à la Santé publique, 92 millions de francs seront consacrés à une prise en charge plus importante de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

Les actions du Secrétariat à la Culture seront renforcées par l'octroi d'un complément de 57 millions de francs.

2° LES DEPENSES CIVILES EN CAPITAL

Le budget civil d'équipement (titre V. — Investissements exécutés ; Titre VI. — Subvention d'équipement) a été en 1977 modifié dans sa présentation : des dotations qui figuraient au budget des charges communes, pour être en cours d'année réparties

entre les diverses administrations, ont été directement inscrites aux budgets de celles-ci. Ce transfert porte sur 311 millions de francs en autorisations de programme et 199 millions de francs en crédits de paiement. Pour pouvoir effectuer des comparaisons d'une année sur l'autre, nous avons, dans le tableau qui suit, présenté la loi de finances pour 1977 suivant la nomenclature nouvelle.

Nous avons également fait apparaître distinctement trois crédits :

— la dotation du Fonds d'action conjoncturelle (2 500 millions de francs) dont l'utilisation est aléatoire et dont les autorisations de programme ne sont d'ailleurs pas assorties de crédits de paiement ;

— le versement d'un milliard de francs au Fonds d'équipement des collectivités locales qui n'a pas son correspondant dans le primitif pour 1976, sauf sous la forme d'une promesse, laquelle a d'ailleurs été honorée dans le premier collectif ;

— les autorisations de programme (2 430 millions de francs) relatives aux bonifications d'intérêt pour prêts de la Caisse de prêts aux H. L. M., autorisations qu'il a bien fallu créer dès l'instant où ces bonifications sont pour l'avenir transférées du titre IV du budget des Charges communes au titre VI du budget de l'Equipe-ment (1).

Nous devons en outre signaler que l'augmentation des autorisations de programmes pour primes à la construction résulte pour 600 millions d'une modification dans leur mode de calcul.

(1) Les crédits de paiement relatifs aux opérations passées demeurent encore aux Charges communes.

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS de paiement.		
	1976 (présenta- tion 1977).	1977	Variation 1977/1976	1976 (présenta- tion 1977).	1977	Variation 1977/1976
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pour centage.)	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pour centage.)
Affaires étrangères	88,0	73,9	— 16,0	92,1	73,0	— 20,7
Agriculture	2 445,2	2 084,9	— 14,7	2 015,8	1 995,0	— 1,0
Commerce et artisanat.....	27,0	41,0	+ 51,8	22,0	38,5	+ 7,5
Coopération	709,0	706,3	— 0,4	639,5	613,2	— 4,1
Culture	549,8	483,8	— 12,0	377,6	392,0	+ 3,8
Départements d'outre-mer.....	243,0	263,5	+ 8,4	206,4	221,9	+ 7,5
Economie et finances :						
I. Charges communes (F. A. C exclus)	4 085,5	3 624,2	— 11,3	3 848,3	3 402,4	— 11,6
II. Services financiers.....	178,3	163,5	— 8,3	147,4	138,9	— 5,8
Education :						
I. Education	3 118,2	2 927,3	— 6,1	2 834,5	3 175,0	+ 12,0
II. Universités	1 186,3	1 419,4	+ 19,6	1 206,7	1 569,1	+ 30,0
Equipement	10 040,0	12 332,8	+ 22,8	8 501,9	8 409,4	— 1,1
dont : bonifications d'intérêts.		3 030,0				
Industrie et recherche.....	4 669,8	5 551,9	+ 18,9	4 768,4	5 199,5	+ 9,0
Intérieur	1 062,3	1 848,9	+ 74,0	731,8	1 805,6	+ 146,7
dont : versement au fonds d'équipement des collectivi- tés locales.....	»	(1 000)	»	»	(1 000)	
Justice	204,0	207,5	+ 1,7	161,1	152,1	— 5,6
Qualité de la vie :						
I. Environnement	226,8	203,2	— 10,4	92,9	116,5	+ 25,4
II. Jeunesse et sports.....	519,4	450,0	— 13,4	486,1	468,0	— 4,5
III. Tourisme	62,3	64,0	+ 2,7	42,4	54,1	— 27,6
Services du Premier Ministre :						
I. Services généraux.....	621,4	558,5	— 10,1	545,7	499,4	— 8,5
II. Journaux officiels.....	2,9	2,6	— 10,3	2,4	2,0	— 16,7
III. Secrétariat général de la défense nationale.....	20,1	19,5	— 3,0	20,5	18,6	— 9,3
V. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité	10,8	11,3	+ 4,6	10,3	10,8	+ 4,8
Territoires d'outre-mer.....	136,4	109,1	— 20,0	138,2	105,9	— 23,4
Transports :						
I. Section commune.....	30,6	31,7	+ 3,6	38,2	22,9	— 40,0
II. Transports terrestres....	796,1	824,1	+ 3,5	636,6	546,2	— 14,2
III. Aviation civile.....	1 757,0	1 532,8	— 12,8	1 456,7	1 488,0	+ 2,1
IV. Marine marchande.....	1 241,7	1 246,9	+ 0,4	1 253,1	1 201,2	— 4,1
Travail et santé :						
I. Section commune.....	20,9	40,1	+ 91,9	18,5	27,0	+ 45,9
II. Travail	195,3	195,4	»	197,8	189,3	— 4,3
III. Santé	1 659,6	1 679,1	+ 1,2	1 325,9	1 148,4	— 13,4
Totaux	35 907,7	38 697,2	+ 7,8	31 818,8	33 081,9	+ 4,0
Fonds d'action conjoncturelle....	»	2 500,0	»	»	»	»

D'une année sur l'autre, les crédits de paiement progresseront moins vite que la hausse attendue des prix : 4 % seulement, et il est encore heureux que, par son obstination, le Parlement ait réussi à obtenir un remboursement par étapes de la T. V. A. payée sur les équipements des collectivités locales puisque, en 1977, c'est 1 milliard de francs qui, abondé par l'apport des communes et départements, se résoudra en commandes à l'économie.

En matière de lancement de chantiers, on peut dire que, si l'on élimine le gonflement artificiel des autorisations de programme pour bonifications d'intérêts, les autorisations de programme progresseront de 6,3 % si les dotations du fonds d'action conjoncturelle sont utilisées et diminueront de 0,7 % dans le cas contraire. C'est dire que, dans la meilleure des hypothèses, le volume des équipements neufs demeurerait stagnant d'une année sur l'autre.

Toutes les grandes catégories d'investissement sont touchées par la politique d'austérité.

Les *équipements administratifs* ne bénéficient d'aucune priorité : c'est d'ailleurs une façon pour l'Etat de « réduire son train de vie ».

	1976	1977	VARIATION
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Intérieur : équipement du Ministère.....	126,7	103,2	— 18,5
Justice	204	207,4	+ 1,7
Services financiers.....	178,3	163,5	— 8,3
Charges communes : ensemble des chapitres d'équipements administratifs.....	143,5	130	— 9,4

Mais le reflux est encore net pour les *équipements culturels*, à l'exception toutefois des investissements de recherche fondamentale. Il est juste de constater qu'une pause peut être effectuée en matière d'équipements scolaires et universitaires après l'effort consenti durant ces dernières années. Mais fallait-il faire porter la hache des économies sur les équipements sportifs et les beaux-arts qui coûtent déjà si peu à la collectivité nationale ?

	1976	1977	VARIATION
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Education :			
Second degré.....	2 536,5	2 396,5	— 5,5 %
Premier degré.....	488	464	— 5 %
Universités :			
Supérieur	358,5	244,8	— 31,7 %
Recherche (avant transfert).....	766,8	843	+ 10 %
Jeunesse, sports et loisirs.....	519,4	450	— 13,4 %
Culture	549,8	483,7	— 12 %

En matière d'équipements sociaux, sont relativement privilégiées les opérations d'humanisation des hôpitaux — à l'intérieur d'une enveloppe allouée aux équipements sanitaires pratiquement inchangée — et le secteur du logement (1).

(1) En consistance physique, les programmes de constructions neuves seront pourtant en retrait ; ce sont donc les aides à l'habitat ancien qui provoquent la majoration des crédits.

	1976	1977
a) H. L. M. :		
Neuves	177 000	151 600
Anciennes	»	35 000
b) Logements financés par emprunts bonifiés...	35 000	35 000
c) Primes et prêts :		
Construction neuve.....	143 000	142 000
Habitat ancien.....	»	40 700
d) Prêts du Crédit agricole et épargne-logement.	55 000	55 000

	1976	1977	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Travail :			
Formation professionnelle des adultes.	162,9	154	— 5,5
Agence nationale pour l'emploi.....	32,3	41,4	+ 28,2
Premier Ministre :			
Dotation en capital du fonds de la formation professionnelle.....	112,2	106	— 5,5
Santé :			
Equipements sanitaires.....	1 121,1	1 141,9	+ 1,9
Dont : « Humanisation ».....	265	316,5	+ 19,4
Recherche médicale.....	189,4	215,2	+ 13,6
Equipements sociaux.....	337	307	— 8,9
Construction :			
Primes et H. L. M.	7 152,1	(a) 7 796,6	+ 9

(a) Non comprises les autorisations de programme pour bonifications d'intérêt.

L'aide aux *équipements économiques* ne retrouvera pas, tant s'en faut, le niveau de 1976, à l'exception toutefois de l'artisanat (mais pour des montants peu importants) et des opérations que nous qualifierons de précaution (constitution de stocks de matières premières, recherche d'économies d'énergie, promotion de l'énergie nucléaire). Il est vrai qu'au départ, le budget de l'Industrie subissait le gros handicap d'avoir à prendre en charge la part de l'Etat dans la restructuration de l'industrie de l'informatique.

	1976	1977	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Agriculture (total)	2 445,2	2 084,9	— 14,7
Dont :			
Hydraulique	194,2	147,2	— 24,2
Remembrement	372,6	242,3	— 35,0
Equipements de conservation et de transformation	385,4	384,7	»
Recherche	134,3	138,8	+ 3,4
Commerce et artisanat :			
Primes de conversion	7	21	+ 200,0
Aide au commerce et à l'artisanat dans les zones sensibles.....	20	20	»
Aide à l'équipement hôtelier.....	50	40	— 20,0
Industrie :			
Dotation en capital des entreprises publiques	2 325	1 740	— 25,2
Prime de développement industriel...	475,5	440	— 7,5
Actions de politique industrielle.....	103,4	100	— 3,3
Réserves de matières premières.....	68,9	113,8	+ 65,1
Energie	42,5	137	+ 222,3
Atome	2 461	2 783	+ 13,1
Espace	755,8	843,3	+ 11,6
Plan calcul.....	299,5	642,9	+ 114,3
Recherche, développement.....	357,9	360,1	+ 0,6
Fonds de la recherche.....	343,8	339,8	— 1,2
Centre national d'exploitation des océans	136,4	131,2	— 3,8
Autres actions de recherche.....	69,9	112,9	+ 61,5
Constructions aéronautiques (y compris les crédits des charges communes) ..	1 312	1 101	— 16,1
Constructions navales.....	986,8	986,8	»
Communications :			
Voies navigables.....	346	354,3	+ 2,4
Ports	470,5	437	— 7,1
Aéroports et routes aériennes.....	285,3	267,4	— 6,3
Transports collectifs urbains.....	744,7	776,7	+ 4,3
Flotte de commerce.....	200	200	»

Signalons enfin que si les subventions accordées au titre de la coopération seront, en gros, maintenues (de 709 à 706,3 millions de francs : — 0,4 %), la dotation inscrite au bénéfice de l'Aménagement du territoire sera diminuée de 17,4 % (236,7 millions de francs en 1977 contre 286,5 millions de francs en 1976).

Les titres V et VI n'englobent pas tous les équipements civils. D'autres, non négligeables, figurent à certains comptes spéciaux (le Fonds spécial d'investissement routier) ou à certains budgets

annexes (P. T. T.) et nous les retrouverons sous ces deux rubriques. Au total, seront financés sur fonds publics en 1977 pour 63 731 millions de francs d'investissements contre 56 674 millions de francs en 1976. Si l'on ajoute les ressources d'emprunts affectées aux autoroutes, au téléphone et aux hôpitaux, on trouve un total de 71 131 millions de francs contre 63 914 pour l'exercice précédent (+ 11,3 %). Ces chiffres constituent la preuve que les priorités en matière d'équipements civils ne figurent pas au budget général.

3° LES DEPENSES MILITAIRES

Le budget de la Défense nationale pour 1977 s'élève à 68 377 millions de francs, mais cette somme comprend, ainsi que nous l'avons déjà signalé, le transfert d'un total de dotations de 9 964 millions de francs en provenance du budget des Charges communes. Aussi, la progression réelle d'une année sur l'autre s'établit à 8 413 millions de francs en valeur absolue et 16,8 % en valeur relative, pourcentage qui indique clairement la place privilégiée qu'occupe la Défense nationale dans le présent budget.

a) *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires atteindront 44 444 millions de francs, 34 479 millions de francs en défalquant le transfert ci-dessus signalé, contre 29 048 millions de francs en 1976 (soit + 12,1 %).

Sur 1 968 millions de francs de mesures acquises, 1 816 millions de francs concernent des dépenses de personnel (92,3 %) et sur les 3 464 millions de francs de mesures nouvelles réelles, les dépenses de l'espèce s'élèvent à 1 768 millions de francs (51 %).

Parmi les innovations, citons :

- la création de 750 emplois dans la gendarmerie (+ 46 millions de francs) ;
- la réforme du statut des personnels militaires (+ 451 millions de francs) ;
- l'amélioration de la situation des personnels : (+ 223 millions de francs dont 14 millions de francs pour les personnels civils ; 35 millions de francs pour la pyramide des grades des officiers mariniers ; 8 millions de francs pour le statut des médecins militaires et 98 millions de francs pour la revalorisation automatique de l'indemnité pour charges militaires à compter du 1^{er} janvier 1977) ;

- l'ajustement des crédits d'entretien programmés des matériels (+ 688 millions de francs contre 139 millions de francs il y a un an) ;
- l'ajustement des crédits de fonctionnement courant (+ 618 millions de francs contre + 465 millions de francs en 1976).

L'effort porte donc tant sur l'amélioration de la condition militaire que sur l'entretien des matériels dont on souhaite une utilisation plus intensive.

b) *Les dépenses en capital.*

Les *crédits de paiement* passent de 20 952 millions de francs en 1976 à 23 934 millions de francs en 1977 (+ 14,2 %).

Les *autorisations de programme*, par contre, ne s'élèvent que de 26 200 millions de francs en 1976 à 26 550 millions de francs en 1977 (+ 1,3 %). C'est par le repli, en volume, des équipements militaires neufs qu'il a été possible de mieux doter les chapitres de fonctionnement.

Comparées à celles de 1976, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1976	1977	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Atome	2 635	2 665	+ 1,1
Engins	2 902	2 897	— 0,2
Centres d'expérimentations nucléaires (explosions en puits).....	636	643	+ 1,1
Armement atomique tactique (programme Pluton)	829	498	— 39,9
Matériels aériens.....	3 311	3 578	+ 8,1
Fabrications d'armement (terre).....	3 658	3 997	+ 9,3
Constructions neuves de la flotte.....	2 395	2 235	— 6,7

Il ressort à l'évidence de ce tableau, qu'une petite priorité a été accordée à l'armement classique par simple maintien, il est vrai, de son volume d'une année sur l'autre tandis que, pour la première fois, l'armement nucléaire voit ses dotations fléchir en termes réels.

Rappelons que la loi de programmation militaire est venue relayer après un hiatus d'un an, le programme quinquennal 1971-1975. Son démarrage se fait dans de médiocres conditions.

II. — LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes du budget général est évalué, pour 1977, à 363 100 millions de francs, dont :

— 341 115 millions de francs au titre des recettes fiscales ;

— 21 985 millions de francs au titre des recettes non fiscales, ces montants tenant compte :

a) D'un reversement de 25 239 millions de francs au profit des budgets des *collectivités locales* : versement représentatif de la taxe sur les salaires (24 533 millions de francs, soit 14,4 % de plus qu'en 1976) ; compensation de la taxe sur les spectacles naguère appliquée aux cinémas et aux théâtres (576 millions de francs) ; prélèvement au profit du Fonds d'action locale des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière (130 millions de francs) :

b) D'un reversement de 9 500 millions de francs au profit du budget des *Communautés européennes* (contre 8 390 millions de francs en 1976) ;

c) D'un reversement de 7 406 millions de francs au profit du *régime général de Sécurité sociale* (contre 6 479 millions de francs en 1976).

*

* *

Les *recettes non fiscales* n'augmenteront que de 1 146 millions de francs (+ 5,5 %).

Certes, il est des lignes où sont prévues des plus-values importantes. Par exemple :

LIGNE	OBJET	DIFFERENCES	
		Millions de francs.	Pourcentage.
206	Redevance pour usage de l'espace aérien.....	+ 76	+ 70,4
313	Amendes forfaitaires de la police de la circulation	+ 32,1	+ 21,5
405	Intérêts des prêts du F. D. E. S.	+ 350	+ 22,3
406	Intérêts des dotations en capital accordées aux entreprises publiques.....	+ 91	+ 11,4
606	Remboursement de la C. E. E. des frais d'assiette et de contrôle des impôts perçus en France pour son compte.....	+ 46,5	+ 14,3

Par contre, aucun versement n'est attendu du Service des alcools du fait de l'importance des tranches successives de distillation qui ont été mises à sa charge (ligne 114) ; pas plus que de l'Office national des forêts en raison de la baisse du prix de vente des bois commercialisés (ligne 201).

Une forte diminution est constatée en ce qui concerne la part qui revient à l'Etat des bénéfices des entreprises publiques et établissement à caractère financier (lignes 111 et 112) : — 927 millions de francs, soit — 36,7 %. Il en va de même du produit du P. M. U. (ligne 316) : — 241 millions, soit — 13,5 %.

Les *recettes fiscales* accuseront une augmentation de 48 717 millions de francs (+ 14,6 %) sur les évaluations de la loi de finances initiale pour 1976 de 35 147 millions de francs sur ces évaluations modifiées par les collectifs et révisées pour tenir compte des derniers résultats connus (+ 10,1 %).

Ceux-ci font apparaître à ce jour, à législation inchangée :

— de légers surplus en ce qui concerne le produit de l'impôt sur le revenu (+ 140 millions de francs), de l'impôt sur les sociétés (+ 170 millions de francs) et des droits d'enregistrement (+ 200 millions de francs) ;

- une plus-value très importante du rendement de la T. V. A. (+ 6 120 millions de francs) explicable par la reprise de la consommation et par l'intensité de l'inflation ;
- une plus-value non négligeable des droits de douane (+ 780 millions de francs) imputable à l'augmentation de la consommation des produits pétroliers ;
- une moins-value sensible du produit des impôts indirects (— 970 millions de francs) qui apporte la preuve de l'effet dissuasif des droits élevés sur les alcools.

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales de 1976 à 1977 devrait se présenter ainsi qu'il suit :

	1976		1977			
	Loi de finances initiale.	Évaluations révisées.	Mouvement spontané.	Aménagement des droits.	Autres facteurs de variation.	Évaluation des recettes.
(En milliards de francs.)						
I. — Recettes fiscales.						
Impôt sur le revenu	64,51	66,69	+ 13,79	— 4,32	— 3,25	72,91
Impôt sur les sociétés.....	38,67	39,60	+ 6,96	— 0,03	— 6,10	40,43
Autres impôts directs.....	22,71	24,99	+ 3,88	+ 0,29	+ 0,04	29,20
Enregistrement, timbre et baux.....	18,50	19,72	+ 1,70	— 0,05	+ 0,38	21,75
Produits des douanes.....	19,93	21,59	+ 1,62	+ 0,01	+ 4,22	27,44
Taxes sur le chiffre d'affaires.....	156,09	162,36	+ 20,76	— 8,64	+ 4,18	178,66
Autres impôts indirects.....	14,13	13,16	+ 0,78	+ 0,43	— 1,50	12,87
Total	334,54	348,11	+ 49,49	— 12,31	— 2,03	383,26

Les prévisions de recettes ont été faites en fonction d'hypothèses économiques qui sont résumées en tête du fascicule budgétaire consacré à « l'évaluation des voies et moyens » et qui sont les suivants :

- progression moyenne de l'ordre de 14,6 % des salaires nets, et 13,7 % des revenus bruts des entrepreneurs individuels de 1975 à 1976, augmentation de 17,1 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises pour la même période ;
- accroissement de 13,2 % du produit intérieur brut en valeur de 1976 à 1977.

La simple évolution économique devrait créer une plus-value fiscale estimée à 49 489 millions de francs.

Par ailleurs, des mesures prises en 1976 produiront leurs effets en 1977 pour un montant de 4 620 millions de francs sur lequel est opéré un prélèvement de 1 200 millions de francs (vignette) au bénéfice de la sécurité sociale. Il s'agit de :

	Millions de francs.
— la réforme de la fiscalité de la presse (texte en projet)	— 120
— la loi portant imposition des plus-values.....	+ 400
— la majoration de la vignette (extension en année pleine)	+ 180
— la majoration de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (extension en année pleine)	+ 5 270
— la baisse du taux de la T. V. A. sur les produits pharmaceutiques (extension en année pleine)....	— 1 350
— le relèvement des prix des tabacs (extension en année pleine).....	+ 550
— la réduction par paliers de 20 % des droits d'importation à l'égard des pays de l'A. E. L. E.	— 310

En revanche, il convient d'éliminer les facteurs de variations ayant eu une incidence sur les recettes de 1976, à savoir :

	Millions de francs.
— en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le report de 1975 à 1976 d'échéances sur le revenu de contribuables soumis au régime des B. I. C.	— 2 400
et l'incidence de la majoration exceptionnelle prévue dans le deuxième collectif.....	— 850
— en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, le report sur 1976 de l'acompte exigible le 15 septembre 1975. et l'incidence de la majoration exceptionnelle prévue dans le deuxième collectif.....	— 5 000
— en ce qui concerne la T. V. A., l'incidence en 1976 de l'aide fiscale à l'investissement.....	+ 2 700
Soit au total.....	— 6 650

L'augmentation du prélèvement aurait donc été de 50 929 millions de francs si des mesures d'allégement n'étaient prévues dans la première partie du projet de loi de finances pour un montant de 12 312 millions de francs.

1° LA TAXATION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES

Les modifications proposées avec leurs conséquences chiffrées sont récapitulées ci-dessous :

	Millions de francs.
— relèvement de 9,5 % des limites des quatre premières tranches du barème, de 6 % des cinq suivantes, de 3 % des deux limites ultérieures, la plus élevée demeurant inchangée (article 2 du projet)...	— 4 150
— relèvement de la limite d'exonération de 12 600 à 13 800 F (+ 9,5 %) pour les salariés ; de 11 200 à 13 100 F pour les non-salariés et de 13 800 à 15 100 F pour les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (article 2).....	— 185
— relèvement de la déduction pour les personnes âgées et les invalides de 2 800 à 3 100 F (+ 10,7 %) quand leur revenu global n'excède pas 19 000 F et de 1 400 à 1 550 F quand le revenu est compris entre 19 000 et 31 000 F (article 2).....	— 95
— relèvement du minimum des frais professionnels de 1 200 à 1 500 F et octroi de la mesure aux enfants du contribuable (article 2).....	— 210
— suppression de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global (article 3).....	+ 200
— abaissement de 20 à 10 % de la déduction accordée aux salariés qui contrôlent une fraction supérieure à 25 % du capital de la société (article 4).....	+ 125
<i>Taxes assimilables à un impôt sur le revenu :</i>	
— taxe exceptionnelle sur certains éléments du train de vie (article 5).....	+ 50
— nouveau barème du droit de francisation et de navigation des navires de plaisance (article 13).....	+ 13

D'autres mesures prévues au projet n'auront des conséquences financières que dans un an : ainsi l'institution d'un abattement de 1 000 F sur les dividendes pour les contribuables dont les revenus n'excèdent pas la dernière limite des tranches du barème (article 53) ; il en coûtera au Trésor 350 millions de francs en 1978.

Malgré cet ensemble d'allègements, le produit de l'impôt sur le revenu sera en 1977 supérieur de 13 % à ce qu'il aura été en 1976 et il représentera 19 % du prélèvement fiscal total.

2° LA TAXATION DES REVENUS DES ENTREPRISES

L'impôt sur les sociétés progressera de 4,5 % pour atteindre 40 430 millions de francs, soit 10,5 % des rentrées d'impôts et taxes.

Le projet comprend une série de modifications dont quelques-unes auront une répercussion budgétaire dès 1977 :

	Millions de francs.
— sociétés nouvellement créées : dispense de payer des acomptes pendant leur première année d'existence et, en cas d'exercices déficitaires pendant leurs trois premières années d'activité, dispense du paiement de la cotisation minimale de 1 000 F (article 10)....	— 33
— P. M. E. :	
— incorporation au capital des avances consenties à sa société par un chef d'entreprise moyennant un droit fixe de 220 F au lieu d'un droit proportionnel de 1 % ;	
— relèvement de une à une fois et demie des sommes mises à la disposition de la société par un chef d'entreprise pour ce qui concerne les intérêts déductibles de l'assiette de l'impôt ;	
— relèvement de 200 000 à 300 000 F du montant des avances effectuées par les associés dirigeants qui donne droit à l'option pour le prélèvement libératoire de 33 1/3 % (article 9).....	— 280

Les autres porteront effet lors des exercices postérieurs :

- le relèvement de un demi-point des coefficients utilisés pour le calcul de l'amortissement dégressif afférents aux biens d'équipements acquis en 1977 et d'une manière permanente aux matériels économisant l'énergie (article 55 ; coût pour le Trésor en 1978 : — 2 210 millions de francs) ;
- la limitation pour 1977 de certains frais généraux déductibles à 125 % de la moyenne des frais constatés au cours des exercices clos en 1974 et 1975 ;

- la possibilité de déduire des bénéfiques imposables durant la période 1977-1980 les dividendes alloués aux actions émises à l'occasion d'augmentations du capital en numéraire (article 56 ; coût pour le Trésor en 1979 : 25 millions de francs) ;
- la réévaluation des immobilisations non amortissables (article 57 ; aucune conséquence budgétaire).

Notons également la reconduction du prélèvement conjoncturel qui cessera de s'appliquer quand la hausse sur trois mois consécutifs des prix des produits manufacturés aura dépassé 2,5 % (article 8). Par ailleurs, pour éviter des abus éventuels de procédure, les demandes de dispenses formulées auprès de la Commission du prélèvement ne dispenseraient pas les entreprises de verser le prélèvement.

3° LES IMPOTS SUR LA FORTUNE

Deux mesures d'allègement, pour un coût annuel de 30 millions de francs, sont prévues à l'article 12.

- en matière de droits de succession, le relèvement de 50 000 à 75 000 F par part de l'abattement dont bénéficient les frères et sœurs infirmes ou âgés de plus de cinquante ans d'un défunt avec lequel ils étaient constamment domiciliés ;
- en matière de droits de donation, la création d'un abattement de 10 000 F par part lorsque le propriétaire d'une entreprise donne des actions à son personnel.

4° LES IMPOTS SUR LA CONSOMMATION

Les mesures ont pour effet un allègement net de 8 197 millions de francs.

	Millions de francs.
— T. V. A. : baisse du taux normal de 20 à 17,6 % et relèvement de la limite supérieure de la décote spéciale artisanale (article 6).....	— 8 700
— prorogation de dispositions concernant l'agriculture (article 7).....	— 17
— relèvement de 10 % des droits indirects sur l'alcool	+ 425
et conséquence en matière de T. V. A. (article 11) .	+ 75
— taxe sur les magnétophones, recette affectée à un établissement public (article 16).....	(+ 20)

Si l'on fait la balance des plus-values et des moins-values de recettes comprises dans la loi de finances et le dernier collectif, on constate un allègement susceptible de modifier assez largement les parts respectives des produits de l'impôt direct et de l'impôt indirect dans la fiscalité française puisqu'il atteint 1 880 millions de francs. Malgré cela, le produit des impôts sur la consommation progressera de 15 % de 1976 à 1977 et représentera 57 % de l'ensemble des recettes fiscales.

B. — Les comptes d'affectation spéciale.

Les dépenses sur comptes d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) passeront de 8 576 millions de francs en 1976 à 9 559 millions de francs en 1977. Quant aux ressources, elles s'élèveront à 9 681 millions de francs contre 8 702 millions de francs un an auparavant.

Le solde créditeur sera ramené de 126 à 122 millions de francs.

Pour 1977, un nouveau compte serait ouvert : le *Fonds national de la musique et de la danse* pour lequel dépenses et recettes s'équilibreront à hauteur de 20 millions de francs. Le compte serait crédité du produit de la taxe sur les magnétophones dont la création est demandée à l'article 16 du projet, au motif que ces appareils de reproduction provoquent une déperdition de droits d'auteur. Il serait débité, outre des frais de gestion, du versement de subventions à un Centre national de la musique et de la danse, établissement public à caractère administratif.

Le compte ouvert il y a deux ans pour retracer l'emploi de la redevance de la R. T. F. sera crédité du produit de cette taxe parafiscale soit 2 704,7 millions de francs (+ 14,1 % par rapport à 1976) ainsi que des remboursements effectués par l'Etat au titre des exonérations, soit 180 millions de francs (+ 6 %). La redevance passerait de 155 F à 162 F pour la télé en noir et blanc, de 235 F à 243 F pour la télé en couleur.

Sur les 2 885,1 millions de francs ainsi recueillis, 2 711,8 seraient versés aux unités résultant de l'éclatement de l'ex-O. R. T. F. et 173,2 affectés à la couverture des frais de gestion, ceux-ci représentant 6 % du total (6,3 % il y a un an).

Chaque année, le compte du *Fonds spécial d'investissement routier* retient l'attention de notre commission. En 1977, ses ressources devraient atteindre 5 026 millions de francs, soit 436 millions de francs (ou 10 %) de plus que l'année précédente.

Sur cette somme, le prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers comptera pour 4 680 millions de francs; l'article 15 de la loi reconduisant le taux de 17,7 % fixé par la seconde loi de finances rectificative afin d'affecter la totalité de la plus-value résultant du relèvement de la taxe au budget général. Rappelons que dans la loi de finances primitive, ce taux était de 22,1 %.

Bien évidemment, les crédits de paiement ont été fixés au niveau des recettes. Quant aux autorisations de programme accordées, elles s'élèvent à 5 026 millions de francs, en progrès de 9,5 % sur celles de l'exercice précédent (4 590 millions de francs) en valeur nominale, donc assez faiblement majorées en termes réels ; et à l'intérieur de cette enveloppe apparaissent trois priorités : les autoroutes de liaison, la voirie urbaine et, heureuse surprise, la voirie départementale. Par contre, les opérations des villes subissent l'austérité de plein fouet.

Le tableau qui suit donne la répartition des dotations du Fonds :

	1976	1977	VARIATION
	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)
Autoroutes de liaison.....	1 054	1 145	+ 8,6
Réseau national en rase campagne.....	1 272	1 352	+ 6,3
Voirie en milieu urbain.....	1 632	1 174	- 23,8
Plan de décongestion de la circulation dans les centres urbains.....	227	243	
Tranche départementale.....	91	97	+ 6,6
Tranche communale.....	65	57	- 12,3

Mais le F. S. I. R. n'est pas le seul pourvoyeur de fonds et il faut y ajouter le budget général et l'emprunt. Le budget « consolidé » du réseau routier, comparé à celui de 1976, se présentera en baisse l'an prochain :

	1976	1977	VARIATION
	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)
Titres V et VI.....	1 037	206	
F. S. I. R.	4 590	5 026	
Autoroutes (emprunts).....	2 900	2 700	
Total.....	8 527	7 932	- 7

Les principaux autres comptes se présentent de la manière suivante, étant entendu qu'en dépenses ne sont retracées que les subventions, c'est-à-dire des dépenses à caractère définitif.

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS de paiement.		
	1976	1977	Variation.	1976	1977	Variation.
	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)
Adductions d'eau (subventions en capital) ..	330	370	+ 12,1	318	357	+ 12,3
Fonds forestier national (subventions et primes)	63	69	+ 9,5	55,6	55,1	»
Fonds de soutien aux hydrocarbures.....	»	190	»	150	160	+ 6,7
Service financier de la loterie nationale...	»	»	»	700	770	+ 10
Expansion économique de la Corse.....	21	22	+ 4,8	18	30	+ 66,7
Modernisation des débits de tabac (subventions)	»	»	»	6,7	6,7	»
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	216	251	+ 16,2
Financement des diverses dépenses d'intérêt militaire.....	»	»	»	170	174	+ 2,4
Fonds national du livre.....	»	»	»	20	25	+ 25
Aide au sport de haut niveau.....	»	»	»	12	13	+ 8,3

C. — Les budgets annexes.

La comparaison entre les budgets annexes de 1976 et de 1977 est donnée par le tableau ci-après :

Budgets annexes (crédits de paiement).

DESIGNATION des budgets annexes.	EXPLOITATION Dépenses ordinaires.			INVESTISSEMENT dépenses en capital.			DIFFÉ- RENCES totales.
	1976.	1977.	Diffé- rences.	1976.	1977.	Diffé- rences.	
	(En millions de francs.)						
I. — Budgets annexes civils.							
Imprimerie nationale.....	477	546	+ 69	23	27	+ 4	+ 73
Légion d'honneur.....	36	40	+ 4	3	2	- 1	+ 3
Ordre de la Libération.....	1	1	»	»	»	»	»
Monnaies et médailles.....	328	440	+ 112	26	49	+ 23	+ 135
Postes et télécommunications.....	34 441	40 953	+ 6 512	13 484	18 474	+ 4 990	+ 11 502
Prestations sociales agricoles.....	19 664	23 054	+ 3 390	»	»	»	+ 3 390
Totaux pour les budgets annexes civils	54 947	65 034	+ 10 087	13 536	18 552	+ 5 016	+ 15 103
II. — Budget annexe militaire.							
Essences	1 187	1 358	+ 171	39	40	+ 1	+ 172
Totaux pour les budgets annexes.	56 134	66 392	+ 10 258	13 575	18 592	+ 5 017	+ 15 275

En ce qui concerne les deux plus importants budgets, on constate des taux de croissance nettement supérieurs à la moyenne : de 3 points pour les prestations sociales agricoles (+ 17,2%) et de près de 8 points pour les Postes et Télécommunications (+ 21,1%).

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

10 222 créations d'emplois seront autorisées en 1977 ainsi que l'utilisation de 3,7 millions d'heures d'auxiliaires et d'ouvriers, le service des télécommunications recrutant trois fois plus d'agents que les services postaux et financiers. L'effectif global sera ainsi porté à 404 164 unités. De plus, 20 000 auxiliaires seront titularisés.

Les *crédits de paiement* pour dépense en capital s'élèveront à 18 474 F dont :

952 millions de francs pour les remboursements d'emprunts ;

364 millions de francs au bénéfice des sociétés de financement des télécommunications ;

12 238 millions de francs consacrés au paiement des installations neuves.

Les *autorisations de programme* progresseront de 41,9 % (21 880 millions de francs, dont 19 972 millions de francs consacrés aux Télécommunications proprement dites). Par ailleurs, une *tranche complémentaire* de travaux d'un montant de 4 400 millions de francs (4 340 millions de francs il y a un an) sera financée par *l'appel aux fonds privés*, ce qui aura pour effet de porter à 34 % le taux de croissance des installations téléphoniques qui bénéficient dans ce budget de la priorité des priorités.

En ce qui concerne les *recettes* de la Poste et des Services financiers, la progression des produits d'exploitation sera de 23 % ; elle tient compte des majorations tarifaires à intervenir en 1977 en matière de taxes postales relatives aux plis non urgents en groupes et aux journaux. Les fonds placés au Trésor rapporteront 1 844 millions de francs de plus, soit + 29,9 %, d'une part, grâce à la disposition selon laquelle au-delà de 30,8 milliards de francs de dépôts, la rémunération est calculée au taux de l'argent au jour le jour, d'autre part, grâce à l'abondance de l'épargne recueillie par la Caisse nationale d'épargne. Pour les produits d'exploitation des Télécommunications, la croissance de 21 % est attendue de la seule évolution du trafic si l'on en croit le fascicule budgétaire.

Le déficit d'exploitation de la Poste est évalué à 454,6 millions de francs (1 097,4 millions de francs en 1976) et celui des Services financiers à 2 163,4 millions de francs (2 868 millions de francs en 1976) ; l'excédent des Télécommunications doit atteindre 4 137,5 millions de francs (3 568,8 millions de francs en 1976). Contrairement à ce qui s'est passé en 1976, le solde général sera donc positif pour 1 519,5 millions de francs. Le « financement à déterminer », avec un montant de 11,398 millions de francs constituera 59,9 % du total des recettes en capital : c'est dire que le taux d'autofinancement s'améliorera quelque peu.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

La croissance de l'ensemble des dépenses du B. A. P. S. A. est relativement importante. Les prestations « maladie » doivent progresser de 23,5 % et les prestations « vieillesse » de 15,9 %, évolution qui traduit le vieillissement de la population agricole, alors que les prestations familiales n'augmenteront que de 7,8 % pour les mêmes raisons.

Les 23 054 millions de francs de recettes nécessaires pour équilibrer les dépenses seront couvertes à concurrence de :

- 15,9 % par les cotisations des intéressés (3 675 millions de francs) ;
- 4,1 % par les taxes additionnelles propres à la profession (957 millions de francs) ;
- 23,6 % par les taxes additionnelles prélevées hors de la profession (5 438 millions de francs, notamment sur le produit de la T. V. A. qui fournit à lui seul 5 329 millions de francs : 23,1 %) ;
- 42 % par les versements du régime général au titre de la compensation démographique (6 254 millions de francs) et du Fonds national de solidarité (3 431 millions de francs) ;
- et 14,3 % par le budget général (3 300 millions de francs).

CHAPITRE II

LES OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

Ce second budget de l'Etat figure au fascicule consacré aux comptes spéciaux du Trésor : le « dessous de la ligne » est le budget du « Trésor-banquier » qui consent des *prêts*, des *avances* ou des *découverts* alors que le « dessus de la ligne » retrace les opérations de « l'Etat dépensier », opérations traditionnelles depuis **qu'existent des personnes morales de droit public**, où les dépenses sont faites à fonds perdus et sont couvertes par l'impôt.

A. — Les prêts.

Le montant et la répartition des prêts qui seront consentis par le Trésor, ainsi que le montant et la répartition des remboursements à encaisser se présentent ainsi :

	CHARGES		RESSOURCES	
	1976	1977	1976	1977
	(En millions de francs.)			
Prêts des comptes d'affectation spéciale	165	181	59	64
F. D. E. S.	3 600	3 700	1 810	1 850
H. L. M.	»	»	734	738
Divers	1 183	1 301	735	1 156
Total	4 948	5 182	3 338	3 808
Charge nette.....	1 610	1 374	»	»

Signalons dès l'abord que le compte H.L.M. ne subsiste que pour retracer les remboursements d'emprunts qu'il a consentis avant la débudgétisation de 1965, laquelle a confié à une Caisse des prêts aux H.L.M. les opérations de l'espèce. Les recettes inscrites à ce compte représentent un cinquième de l'ensemble des remboursements annuels.

La pièce essentielle du dispositif restant est constituée par le Fonds de développement économique et social.

I. — LES PRÊTS CONSENTIS PAR LE F. D. E. S.

Les dotations du Fonds de développement économique et social passent de 3 600 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1976 à 3 700 millions de francs. Mais au cours de la présente année, le F. D. E. S. a été amputé de 950 millions de francs par l'arrêté d'économie du 26 mars dernier et ramené à 2 650 millions de francs.

L'an prochain, les prêts devraient se répartir de la manière suivante :

Répartition des prêts du F. D. E. S.

NATURE DES PRÊTS	1976	1977
	(En millions de francs.)	
I. — Entreprises nationales.		
Compagnie nationale du Rhône.....	40	60
R. A. T. P.	300	330
Aéroport de Paris.....	100	80
Gaz de France.....	200	230
Charbonnages de France.....	»	»
E. D. F.	860	1 000
Total I.....	1 500	1 700
II. — Autres prêts.		
Navigation	105	100
Tourisme	300	300
Industrie	1 200	1 000
Divers	335	450
Hors métropole.....	150	150
Total II.....	2 090	2 000
Solde non réparti.....	10	»
Total général.....	3 600	3 700

1° Les dotations de prêts ouvertes au profit de cinq entreprises nationales s'élèveront à 1 700 millions de francs contre 1 500 millions de francs dans le budget précédent.

Selon le rapport du Conseil de direction du F. D. E. S., les dépenses d'équipement des entreprises nationales en 1977, toutes sources de financement confondues, s'élèveront à 28 410 millions de francs contre 24 042 millions de francs en 1976, ce qui représente une progression de 18,2 % :

	1976	1977	VARIATIONS
	autorisations définitives.		
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
<i>Energie.</i>			
E. D. F.	12 177	14 996	+ 12,3
G. D. F.	1 849	2 310	+ 24,9
Charbonnages	684,4	821,4	+ 20
Compagnie nationale du Rhône.....	656,3	670	+ 2,1
<i>Transports.</i>			
S. N. C. F.	4 774,4	5 849,2	+ 22,5
R. A. T. P.	1 973,7	2 218	+ 12,4
Aéroport de Paris.....	202,5	227,5	+ 12,3
Air France.....	1 725,2	1 317,8	— 23,6

Dans l'enveloppe des dépenses d'équipement d'E. D. F., la poursuite de l'important effort national d'équipement nucléaire est chiffrée à plus de 10 milliards de francs, montant susceptible d'être porté à 12,95 milliards de francs dans l'hypothèse où la décision serait prise d'engager une tranche supplémentaire de 900 MW. L'essentiel des opérations engagées à la Compagnie nationale du Rhône concernera la poursuite des opérations commencées au Péage-de-Roussillon et à Caderousse et le lancement de l'aménagement de la chute de Chantagne. A la S. N. C. F., 4 237 millions de francs seront consacrés au réseau principal (dont 2 476 pour les infrastructures nouvelles et 1 740 pour le matériel roulant) et 1 273 millions de francs à la banlieue parisienne, laquelle bénéficiera également des dotations ouvertes au budget de la R. A. T. P. pour le réseau express régional (727 millions de francs) et le prolongement de cinq lignes du métropolitain (155 millions de francs). A l'Aéroport de Paris, les programmes concernant l'aérogare n° 2 à Roissy reprennent après avoir été différés de deux ans compte tenu des perspectives d'évolution du trafic aérien. Air France doit

faire face à des dépenses pour renouvellement du matériel volant et notamment des Caravelle : une provision de 400 millions de francs est ouverte à cet effet.

Les ressources d'autofinancement permettront de couvrir 28,8 % du total de la dépense contre 21,8 % un an auparavant mais on peut se demander si le blocage des tarifs publics a été pris en compte. Les dotations en capital et les subventions d'équipement représenteront 6 %, soit 4 points de moins qu'en 1976. L'emprunt entrera pour 63,4 % au lieu de 66,6 % il y a un an.

2° Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires s'établissent à 2 000 millions de francs.

— *Navigation* : le prêt accordé aux ports autonomes demeure fixé à son niveau des trois exercices précédents, soit 100 millions de francs ; pour parfaire leur financement, les établissements s'adresseront à la C. A. E. C. L. pour 130 millions de francs et au marché financier pour 485 millions de francs.

— *Tourisme* : 300 millions de francs sont affectés à l'équipement hôtelier, soit la même somme qu'en 1976. Le financement des équipements touristiques est renvoyé sur la C. A. E. C. L., le Crédit agricole et la Caisse des Dépôts et Consignations.

— *Industrie* : la totalité du crédit, soit 1 000 millions de francs, sera affectée aux opérations de « conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ».

Cette dotation doit notamment permettre au Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles créé en novembre 1974 de poursuivre l'action qu'il a engagée en faveur d'entreprises industrielles (notamment petites et moyennes) fondamentalement saines, dont la gestion est satisfaisante mais qui connaissent des difficultés financières structurelles ne pouvant être surmontées que par la combinaison d'un accroissement des fonds propres, d'un effort des banques et des établissements financiers et d'un concours de l'Etat. Certaines de ces opérations visent également à la reconstitution d'entreprises, à la suite de dépôts de bilans ou dans le cadre de suspensions provisoires de poursuites, dans les localités connaissant de sérieux problèmes d'emploi.

L'artisanat individuel bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 350 millions de francs (+ 130 millions de francs ou + 59 %), cette aide venant se jumeler avec les concours consentis par le Crédit populaire sur ses propres ressources pour assurer l'application de certaines dispositions de la loi d'orientation. Comme

en 1976, une somme de 15 millions de francs est inscrite pour faciliter le financement de *regroupements de commerçants* au sein de centres commerciaux.

La pêche artisanale et la *conchyliculture* bénéficieront d'une dotation de 80 millions de francs contre 90 millions en 1976.

II. — LES AUTRES COMPTES DE PRÊTS

1° Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national, Fonds de modernisation des débits de tabac, Fonds de soutien à l'industrie cinématographique et Fonds national sportif) augmente légèrement d'une année sur l'autre puisqu'il passe de 165 à 181 millions de francs (crédits de paiement).

Cette progression s'explique par l'effort consenti au bénéfice de la forêt (en autorisations de programme, la dotation du Fonds forestier national s'élèvera de 172 à 177,4 millions de francs, + 3,1 %), de la production cinématographique (22 millions de francs d'avances au lieu de 15) et aux associations sportives (2 millions d'avances comme en 1976).

2° Les *prêts divers* du Trésor, avec 1 301 millions de francs augmentent de 118 millions de francs. Cette majoration provient de l'octroi d'un crédit de paiement supplémentaire pour favoriser l'exportation de biens d'équipement par des prêts aux gouvernements étrangers (1 100 millions de francs, soit + 442 millions de francs dans le compte unique résultant du regroupement de trois comptes par l'article 40 du projet de loi), soit au crédit national et à la Banque française du commerce extérieur (200 millions de francs).

En revanche, aucun prêt n'est prévu au bénéfice de l'Aérospatiale et de la S. N. E. C. M. A. alors que 600 millions de francs figuraient à ce titre au budget de 1976.

B. — Les avances.

Les avances sont consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet par le Ministre des Finances pour une durée de deux ans renouvelable une fois. Au-delà de quatre années, l'avance non remboursée est consolidée en prêt.

Pour 1977 le montant des crédits de dépenses applicables aux comptes d'avances a été fixé à 42 860 millions de francs, celui des

recettes à 42 771 millions de francs. La gestion se traduira donc par un excédent de recettes sur les dépenses de 89 millions de francs.

Pour les trois comptes d'avances principaux, les crédits de dépenses et la charge nette (si elle est précédée du signe moins, il s'agira d'une recette nette) devront évoluer ainsi d'une année sur l'autre :

	1976	1977
	(En millions de francs.)	
Avances de trésorerie aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	104	104
Charge nette.....	70	74
Avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	38 040	42 600
Charge nette.....	Néant.	Néant.
Avances aux T. O. M. :		
Crédits de dépenses.....	100	100
Charge nette.....	— 5,9	— 3,2

C. — Les découverts.

I. — LES COMPTES DE COMMERCE

Le découvert autorisé en 1977 pour ces comptes qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par les services publics de l'Etat a été fixé à 1 400 millions de francs (1 264 millions de francs en 1976).

Les recettes et les dépenses sont évaluées respectivement à 15 945 et 16 096 millions de francs : l'exécution de ces opérations devrait laisser un excédent de dépenses de 151 millions de francs (contre 132 millions de francs en 1976).

II. — LES COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Comme pour les comptes de commerce, les soldes existant au 31 décembre 1976 seront repris en balance d'entrée en 1977 et les découverts apparaissant à ces comptes en 1977 comprendront à la

fois le solde des opérations antérieures au 1^{er} janvier et l'excédent ultérieur des dépenses sur les recettes. Seul cet excédent constituera une charge nouvelle pour la trésorerie en 1977.

Le montant global des découverts autorisés est fixé à 3 117,6 millions de francs. La charge nette que le fonctionnement de ces comptes entraînera est évaluée à 330,2 millions de francs. Elle est imputable au compte « Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers » (291 millions de francs) et au compte « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et ce pays » (37,7 millions de francs).

III. — LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Aucun découvert n'est à prévoir pour ces comptes en 1977.

Les opérations envisagées font au contraire ressortir un excédent de recettes de 1 426,6 millions de francs provenant du bénéfice de frappe des monnaies métalliques.

L'EQUILIBRE GENERAL

Le budget de 1977, tel qu'il a été arrêté au départ par le Gouvernement et soumis aux Assemblées, présente un excédent de ressources de 250 millions de francs, c'est-à-dire le même solde positif que comportait le projet de budget de 1976, lequel s'est réduit à 7 millions de francs au moment du vote définitif de la loi de finances, le Gouvernement ayant répondu favorablement à quelques-uns des vœux des deux Assemblées en matière de crédits.

La structure de cet excédent est satisfaisante dans la mesure où, au titre des opérations à caractère définitif, apparaît un supplément de ressources de 770 millions de francs qui représente un volant suffisant de disponibilités définitivement acquises pour permettre de porter le découvert des opérations à caractère temporaire à 520 millions de francs.

Il ne faut toutefois pas trop tirer de conclusions définitives tant l'avenir, même limité à l'échelle d'une année, demeure incertain : un point d'inflation en plus ou en moins, un point de croissance acquis ou perdu et tous les calculs seront à refaire !

TITRE II

BUDGET ET POLITIQUE GENERALE

Il y a un an, nous avons conclu de l'examen de la loi de finances que nous étions en présence d'un budget exceptionnel de deux ans, 1975-1976, tant les dépenses et les rentrées des deux exercices étaient enchevêtrées du fait des anticipations d'ouvertures de crédits et des reports de perceptions d'impôts : le plan de relance de l'économie en était la cause.

Le projet de budget de 1977, bien qu'il ait été préparé par un Gouvernement et présenté par un autre, ne pose pas de problèmes de frontières. Il s'agirait d'un budget normal s'il n'était présenté dans des circonstances exceptionnelles.

Un budget normal. Il est, en effet, établi en équilibre et les dépenses n'y croissent pas plus vite que le « produit intérieur brut marchand » (on ne dit plus à partir de cette année « la production intérieure brute »). Il se conforme donc aux deux bonnes vieilles règles d'une saine gestion budgétaire inventées au début des années 60 par les autorités de Bruxelles et mises en application par la France pour une bonne douzaine de lois de finances. N'a-t-on pas été à deux doigts de les constitutionnaliser ?

Des circonstances exceptionnelles : ni le plan de refroidissement de juin 1974, ni le plan de relance de septembre 1975 n'ont résolu les problèmes de conjoncture puisque l'inflation continue à galoper et que le chômage s'installe d'une manière endémique.

Le projet de budget pour 1977 contient-il des éléments de réponse aux interrogations qui hantent aujourd'hui tous les esprits quelque peu informés : va-t-on enfin extirper du corps économique français ce cancer qui le ronge et peut le tuer, l'inflation ? Saura-t-on réformer la société française suffisamment à temps et suffisamment en profondeur pour lui éviter le déchirement et sans doute les désordres d'un brutal changement de cap ?

Et l'on peut déjà répondre qu'une double fonction a été assignée à ce budget :

— une *fonction économique* : il est à coup sûr une pièce importante du programme de lutte contre l'inflation auquel ceux qui forment l'opinion ont donné le nom du Premier Ministre ;

— une *fonction politique* : il semble être également l'un des éléments de la mise en place du projet de société défini par le Chef de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

LA FONCTION ECONOMIQUE DU BUDGET DE 1977

Comme ses prédécesseurs, M. Barre est mis en présence d'un problème difficile et c'est sur sa capacité à lui apporter une solution qu'il sera jugé : freiner (on n'ose plus dire « éliminer ») l'inflation sans casser la croissance.

On sait comment ralentir le dérapage des prix, mais c'est au détriment de l'activité et, partant, de l'emploi ; on sait comment relancer la production, mais la monnaie en a toujours fait les frais ; jusqu'alors, nul magicien n'a eu le pouvoir de faire l'un et l'autre en même temps.

Le nouveau Premier Ministre, devenu — signe de gravité de la situation — responsable de l'Economie et des Finances, se propose, pour l'exercice à venir, de limiter à 6,5 % le glissement annuel des prix (1) et de porter à 4,8 % le taux de croissance du produit intérieur brut. Notons qu'à quelques décimales près, telles étaient les ambitions de son devancier pour la loi de finances précédente.

A. — Freiner l'inflation.

La théorie économique nous apprend que l'instrument « budget » offre deux possibilités d'agir en matière de lutte contre l'inflation : par action sur le solde et par action sur les masses ; mais la pratique budgétaire nous enseigne que son efficacité se heurte rapidement à des limites.

L'effet de solde.

Un budget équilibré est neutre du point de vue monétaire ; il est déflationniste — hypothèse d'école hélas ! — quand il laisse un excédent ; il est inflationniste quand il présente un découvert qui

(1) Il s'agit du glissement attendu des prix du 1^{er} janvier au 31 décembre 1977, par contre l'indice moyen des prix de l'année 1977 sera supérieur de 8 % à l'indice moyen des prix de l'année 1976.

est, il faut le préciser, financé par création de monnaie (1) : telle est la théorie classique qui demande à être complétée par la notion de seuil de réponse.

Le projet de budget pour 1977 répond à ces règles puisqu'il nous est présenté en léger suréquilibre, de 250 millions de francs, comme le précédent, mais nul n'ignore qu'il s'agit là d'un viatique égal, notons-le bien, à 0,75 % du montant des dépenses du budget général et placé là pour accorder quelques satisfactions à l'une et l'autre assemblée au cours de la discussion de la loi de finances afin de décrier le débat.

La condition de l'équilibre est peut-être psychologiquement nécessaire mais elle n'apparaît pas suffisante car l'histoire financière récente ne fait pas apparaître en France un lien de cause à effet entre évolution des soldes des lois de finances et évolution des indices des prix. Le tableau qui suit en fournit la preuve.

	SOLDES PREVISIONNELS		RESULTATS d'exécution.	INDICES de prix de détail.
	Découverts.	Excédents.		
1971	»	2	— 1 867	+ 5,6
1972	»	1	+ 1 767	+ 6,2
1973	»	3	+ 4 840	+ 7,3
1974	»	346	+ 5 770	+ 13,7
1975	»	27	— 37 810	+ 11,8
1976	»	7	(1) — 15 000	»

(1) Prévisions.

Et notre sentiment ne peut qu'être renforcé par l'exemple de la République fédérale d'Allemagne, lieu privilégié d'une lutte efficace contre l'inflation, où le budget de l'Etat et ceux des landers sont structurellement déficitaires, de longue date et pour des montants considérables.

C'est que le budget ne constitue que l'un des trois robinets par où coule la monnaie additionnelle, les deux autres étant la balance des paiements quand elle est excédentaire — mais nous n'avons rien à craindre de ce côté-là pour l'instant — et les crédits distribués d'une manière trop généreuse par le secteur bancaire soit aux ménages, soit aux firmes. On comprend dès lors

(1) En effet, un découvert budgétaire financé par l'emprunt, court (les bons du Trésor sur formules) ou long, n'est pas inflationniste d'une manière mécanique (création de monnaie). Mais dans l'ignorance où est le public de ces phénomènes, il peut être inflationniste d'une manière psychologique. La fameuse « planche à billets » comporte : les avances de la Banque de France au Trésor, l'escompte auprès d'elle des obligations cautionnées, la mise en pension de titres par les correspondants du Trésor, essentiellement la Caisse des dépôts et le réescompte par les établissements financiers des bons du Trésor qu'ils ont acquis par adjudication.

que pour parfaire son système de verrouillage, le Premier Ministre ait décidé : de limiter à 12,5 %, soit à un point de moins que le taux de croissance du produit intérieur brut, le taux d'expansion de la masse monétaire en 1977 ; de majorer le taux de l'escompte ; de porter de 2 à 11 % du montant de leurs dépôts les réserves obligatoires des banques gelées sans intérêt à l'institut d'émission. Avec cependant un risque qu'il ne faut pas ignorer, celui de freiner la croissance.

Par ailleurs, ce n'est pas le solde *prévisionnel* qui compte mais bel et bien la présence ou l'absence d'un déficit en fin d'exécution. Il ne faut pas oublier que les lois de finances initiales pour 1975 et 1976 avaient été votées en équilibre, que la première accuse un énorme découvert de 38 milliards de francs, et que la seconde sera à son tour déficitaire d'au moins 20 milliards de francs.

Et si la croissance venait à se ralentir et même à s'arrêter, si le chômage reprenait sa progression d'une manière intolérable, le Gouvernement ne pourrait pas ne pas élaborer un nouveau plan de soutien à l'économie, fait certainement de dépenses publiques supplémentaires et peut-être d'allègements ou de reports d'impôts, c'est-à-dire générateur de déficit : la possibilité d'une telle contrainte est loin d'être utopique en ces temps incertains.

Enfin, pour en revenir au projet qui nous est soumis, on peut se demander si les comptes d'où ressort l'équilibre final ont été correctement établis. L'an dernier, n'avions-nous pas eu la mauvaise surprise d'apprendre, une fois la discussion budgétaire bien entamée, qu'il faudrait qu'en cours d'exercice le budget vienne au secours des régimes de sécurité sociale gravement déséquilibrés (1). Ainsi échaudés, nous sommes en droit de nous demander si les hypothèses économiques à partir desquelles le budget a été élaboré, sont fiables (2) ; ainsi a-t-on comptabilisé sous forme de supplément de

(1) C'est fait dans le second collectif.

(2) Les hypothèses économiques ont été très souvent démenties par la réalité :

BUDGET	1973	1974	1975	1976
	(En pourcentage.)			
a) Croissance.				
Prévisions	+ 5,9	+ 5,5	+ 4,2	+ 4,7
Réalisations	+ 5,7	+ 3,5	- 2,5	+ 5,3 (1)
b) Prix (indice comptabilité nationale) :				
Prévisions	+ 5,2	+ 6,7	+ 12,3	+ 8
Réalisations	+ 7,2	+ 11,2	+ 12,3	+ 10,2 (1)

(1) Provisoire.

subventions (d'équilibre ou d'équipement), le manque à gagner pour les entreprises nationales résultant du gel partiel de leurs tarifs ? C'est une question qui se pose d'autant plus que le chapitre « dépenses » de cette loi de finances a été élaboré bien avant le programme de lutte contre l'inflation.

Car, en cas de réponse négative, non seulement l'effet de solde serait anéanti, mais encore l'effet de masse le serait aussi.

L'effet de masse.

Un budget même équilibré peut être inflationniste du fait d'une progression excessive des dépenses :

— parce que dans certains secteurs, la demande publique se heurte à une offre insuffisamment élastique — d'où les goulots d'étranglement où naît une surchauffe qui risque de se répandre par contagion dans tout le corps économique ;

— parce que les dépenses supplémentaires sont couvertes par de nouvelles recettes et que celui à qui l'on réclame un sur-impôt aura la tentation de s'en défaire sur le voisin, en majorant, chaque fois qu'il le pourra étant en situation de force, le prix de ce qu'il vend : son travail, des biens ou des services.

C'est la raison pour laquelle le précédent Gouvernement a limité la croissance de la dépense publique à la quasi-reconduction du budget de 1976 avec le seul correctif, mais obligatoire, des « extensions en année pleine » pour tenir compte soit des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires tout au long du présent exercice 1976 soit de la répercussion financière des créations d'emplois intervenues en cours d'année ainsi que des dépenses inévitables telles que les charges de la dette publique. Aussi, dans un budget qui croîtra de 13,7 % (ou 13,3 % si l'on excepte la dette publique), les « services votés » constituent par exemple 93,5 % des dépenses ordinaires civiles.

Il est vrai qu'il aurait peut-être été possible et à tout coup politiquement souhaitable de pratiquer quelques économies sur des chapitres de dépenses discutables, et la logique de l'action anti-

inflationniste aurait voulu que le budget à venir n'intégrât pas, pour peser sur les prix, la totalité de l'inflation prévisible qui est tout de même, la comparaison étant faite d'une année sur l'autre, de 8 points. L'équipe gouvernementale précédente s'y est refusée : le nouveau Premier Ministre a accepté tel quel le budget qui avait été élaboré avant sa venue, mais sous bénéfice d'inventaire, semble-t-il, puisqu'il se propose d'examiner au moins les dépenses d'intervention de l'Etat en matière économique, avec la collaboration des commission des finances, et de jauger leur degré d'utilité.

Ce freinage, très relatif, de la dépense publique en 1977 a été obtenu de la manière la plus classique.

1° *Par le ralentissement de la croissance des dépenses de personnel*, lesquelles constituent d'ailleurs les trois quarts du budget. Ralentissement obtenu :

— en limitant au strict nécessaire les créations d'emplois et si le lecteur peu averti des documents budgétaires constate un contingent de postes nouveaux équivalent à celui de l'an passé, c'est qu'il n'aura pas noté que, pour la moitié, il s'agit de la « titularisation » ou de la « stabilisation » ou de la « prise en charge » ou même de la « déclandestinisation » comme à l'éducation d'agents déjà recrutés depuis longtemps et payés sur des crédits de fonctionnement inscrits, soit au budget de l'Etat, soit dans ceux des collectivités locales (nationalisation de C. E. G. et de C. E. S.), soit dans ceux d'établissements publics (ainsi les universités) ;

— en limitant l'augmentation moyenne des rémunérations des fonctionnaires à la seule hausse espérée des prix de détail, c'est-à-dire au glissement de 6,5 % du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Ce qui signifie d'une part que le budget n'a pas été utilisé pour contribuer à résoudre le sous-emploi et que, d'autre part, la politique d'amélioration du pouvoir d'achat des agents des services publics négociée chaque année avec leurs représentants syndicaux pourrait être mise entre parenthèse pour l'exercice à venir.

2° *Par l'amputation des programmes d'investissements publics* d'une manière sévère, à l'exception près des équipements téléphoniques, les seuls, on le constatera, qui soient « productifs » au sens où ils fournissent des services « marchands ». Tant il est vrai que l'équipement collectif, dans la mesure où il est en général mis

gratuitement à la disposition de ses utilisateurs, continue à être considéré comme générateur d'inflation parce qu'on distribue du pouvoir d'achat lors de sa mise en place sans contrepartie du côté de l'offre sur le marché.

D'une manière paradoxale cependant, les dépenses militaires qui, du point de vue des conséquences économiques, peuvent être assimilées aux équipements collectifs, jouissent d'une priorité indiscutable en application des dispositions de la loi de programmation ; leur croissance d'une année sur l'autre atteint 16,8 %, soit 3 points de plus que la moyenne et leur part dans le budget général passe de 17 à 17,6 % : en ce domaine, les préoccupations politiques prennent le pas sur les préoccupations économiques.

On ne sait si la politique de réduction de l'investissement public est la plus efficace en matière de réduction des tensions inflationnistes, mais on est sûr qu'elle fera deux victimes : l'ensemble des collectivités locales et l'activité économique elle-même.

Pour une part importante, les subventions d'équipement du titre VI sont destinées à compléter le financement des chantiers dont les collectivités locales ou leurs établissements publics sont maîtres d'œuvre : établissements scolaires, hôpitaux, équipements sociaux, voirie, H. L. M., transports urbains ; la simple consultation des tableaux que nous avons dressés dans la partie précédente de ce rapport prouve qu'en valeur nominale, le total des autorisations de programme est demeuré étale d'une année à l'autre et donc qu'en termes réels, il est en régression de quelque 8 points. Mais, il est équitable d'ajouter que les collectivités locales recevront une dotation d'un milliard de francs au titre de l'étape 1977 du remboursement de la T. V. A. qu'elles ont acquittée sur leurs investissements après avoir obtenu 500 millions en 1976.

L'activité économique, dont on a vu qu'elle pouvait être atteinte par les restrictions de crédit, le sera à coup sûr par le freinage de la demande publique, alors que le second volet de l'action gouvernementale consiste à ne pas casser l'expansion retrouvée depuis peu.

B. — Ne pas casser l'expansion.

La croissance est actionnée par quatre moteurs : 1. la consommation des ménages ; 2. les achats des administrations et au premier rang ceux de l'État ; 3. les investissements des entreprises et 4. l'exportation.

Dans quelle mesure les décisions prises par la puissance publique à propos du budget de 1977 peuvent-elles infléchir le volume de ces quatre catégories de demandes ?

La consommation des ménages.

Alors que c'est la reprise de la demande des ménages, reprise spontanée puisque le plan de soutien à l'économie lui est postérieur de quelques mois, qui a provoqué la réanimation de l'activité au milieu de l'année passée, alors que cette demande semble se tasser si l'on en croit les statistiques de fin d'été des circuits de distribution, rien dans la présente loi de finances et dans les mesures d'accompagnement ne figure pour la soutenir efficacement. Bien qu'il soit admis qu'il n'y a pas actuellement excès de la demande privée, que l'inflation présente n'est pas une inflation par la demande, les Français sont néanmoins conviés à réduire leur train de vie : pour dégager un surplus exportable, si tant est que l'on puisse élargir nos débouchés extérieurs ; pour grossir l'épargne consacrée au financement des équipements des entreprises, si tant est que celles-ci éprouvent le besoin d'investir.

Le budget contient les moyens de peser sur les dépenses des ménages. D'une manière directe sur celles des fonctionnaires et des salariés des entreprises publiques ; et l'on sait que des recommandations pressantes sont faites auprès des employeurs privés pour suivre en matière de rémunérations l'exemple de l'Etat : d'ailleurs, la remise en jeu du prélèvement de lutte contre l'inflation, la « serisette », et dans les conditions plus contraignantes que par le passé, est là pour corriger tout éventuel laxisme.

D'une manière indirecte par l'impôt. En 1977, les tranches du barème de l'impôt sur le revenu ne tiendront pas toutes compte de la dérive attendue des prix et pas du tout de la part de la hausse qui pourrait excéder 6,5 % : d'où une réduction certaine du pouvoir d'achat des individus qui ne pourra être compensée que par prélèvement sur les épargnes qu'ils auront pu constituer dans le passé et qui ont d'ailleurs déjà été entamées d'une manière insidieuse par la dégradation monétaire.

Certes, s'agissant des produits industriels de grande consommation, le taux de la T. V. A. sera ramené de 20 à 17,6 % et devrait

élargir les possibilités d'achat des ménages dans la mesure où cet allègement fiscal ne sera pas confisqué au passage par des mains intermédiaires, mais des consommations considérées comme non essentielles ont été surtaxées au premier rang desquelles l'usage de la voiture de tourisme, le doublement du prix de la vignette et l'augmentation de près de 20 % du prix du carburant ne peuvent pas ne pas avoir de fâcheuses répercussions sur les ventes d'automobiles : or, ce secteur, qu'à tort ou à raison on a laissé se développer jusqu'à ce qu'il devienne une des activités dominantes de ce pays est celui qui avait il y a peu déclenché le phénomène de reprise. Il est à redouter que la contraction de ses carnets de commande n'entraîne un processus de récession.

La demande publique.

Ce n'est sûrement pas les achats des administrations qui pourraient prendre le relais de la demande des ménages en voie d'essoufflement et surtout pas la demande publique de biens d'équipement.

Chaque année, le montant des dépenses en capital et leur répartition sont attendus avec intérêt par les entrepreneurs parce qu'à partir des programmes affichés en quelque sorte au budget, nombre d'entre eux évaluent l'importance des effectifs et des matériels qu'ils devront rassembler pour faire face à la demande de l'Etat et de ses satellites.

Cette demande publique d'équipements n'est pas contenue dans le seul budget général mais figure également dans les budgets annexes (Postes et télécommunications) et les comptes spéciaux du Trésor (Fonds routier) ainsi que dans les budgets des entreprises nationales qui sont portés à notre connaissance par une annexe à la loi de finances, le rapport annuel du conseil de direction du Fonds de développement économique et social.

De plus, à côté de la demande publique, il convient de faire figurer la demande privée d'investissements productifs quand elle est effectuée à partir de prêts budgétaires, essentiellement les prêts accordés par le F. D. E. S. aux firmes autres que les entreprises nationales.

Comparé à celui de l'année en cours, l'ensemble des programmes d'équipement pour l'année à venir couverts par ces divers types de financement se présente de la manière suivante :

	1976	1977	VARIATIONS
	(Milliards de francs.)		
Equipements civils des services publics (y compris ceux qui sont financés par emprunt)	63,9	71,1	»
Equipements militaires	26,2	26,5	»
Programmes d'investissements des entreprises publiques	24,1	28,2	»
F. D. E. S. (paragraphe II) autres prêts.....	2,1	2	»
Total	116,3	127,8	+ 9,9 %

Du fait de l'Etat, les commandes de biens d'équipement ne progresseront en volume qu'au plus de 2 points alors que c'est une progression de près de 5 points que l'on attend de la part du produit intérieur brut : c'est donc que l'on compte sur d'autres moteurs pour soutenir la croissance.

Par ailleurs, ce sont les commandes d'installations téléphoniques et de centrales nucléaires, très largement prioritaires, qui gonflent la demande publique, mais ces équipements à forte valeur ajoutée ne concernent qu'un très faible secteur de l'activité. Pour ce qui est des équipements classiques faits simplement de béton, de fer, de verre ou de bitume, ceux qui intéressent le plus grand nombre d'entreprises et de salariés, la demande des administrations sera au plus égale à celle d'il y a un an.

Les investissements des entreprises.

Le volume de la demande des firmes en biens d'équipement dépend essentiellement de leurs besoins : ceux-ci sont fonction de la proportion de leurs capacités de production inemployées, de leurs perspectives de débouchés futurs et des certitudes ou incertitudes politiques qui pèsent sur le sort de certaines d'entre elles. Or, il se trouve aujourd'hui que ces trois données convergent pour provoquer un ralentissement de la formation brute de capital fixe.

Des décisions de la puissance publique sous la forme d'incitations peuvent-elles débloquent la situation ? Tout dépend du seuil de réponse. C'est ainsi que l'aide fiscale à l'investissement, d'un poids financier non négligeable pourtant, si elle a pu provoquer des anticipations de commandes n'a pas entraîné d'augmentation sensible de leur masse globale.

La loi de finances pour 1977 est plus chiche en mesures de l'espèce. La baisse du taux de droit commun de la T. V. A. n'apporte qu'un avantage de trésorerie dérisoire puisque la taxe est récupérable un mois après avoir été acquittée. De même, la majoration d'un demi point du taux de l'amortissement dégressif ne doit pas modifier d'une manière radicale le comportement des investisseurs et la réévaluation aux bilans des seuls biens non amortissables sera de nul effet sur le plan fiscal. Tout au plus peut-on créditer de quelque efficacité les mesures d'allègements fiscaux prises en faveur des sociétés nouvelles et des gérants de P. M. E. Quant à l'emprunt bonifié par le Trésor de 3,5 milliards de francs qui sera levé au bénéfice de ces derniers, il relaiera l'emprunt de 1974 dont on dit qu'il n'est pas encore totalement consommé.

Les exportations.

L'examen des mesures prises dans le but de promouvoir les exportations soulève les mêmes doutes sur leur efficacité car il ne s'agit que de petites touches et il ne peut en être autrement, les règles communautaires interdisant tout traitement discriminatoire. Le budget n'en renferme d'ailleurs qu'une, le renforcement des garanties au commerce extérieur dont le montant passe de 1 400 à 2 500 millions de francs et c'est ailleurs que dans la loi de finances qu'il faut enregistrer :

— le relèvement du plafond des crédits à long terme (10 millions aujourd'hui) accordés aux entreprises exportatrices pour financer leurs investissements ;

— l'encouragement des investissements français à l'étranger avec il est vrai, dans l'immédiat, la contrepartie perverse d'une sortie de devises au moment où la balance des paiements est déficitaire ;

— l'absence d'encadrement pour tous crédits à l'exportation.

Là encore, l'intervention de la puissance publique connaît rapidement des limites et une relance de l'expansion ne peut provenir que d'un regain de compétitivité et d'agressivité de la part des firmes, ce qui pose un problème de prix de revient et un problème de prospection.

De toutes ces considérations, il ressort que le budget de 1977 ne sera que d'une faible utilité pour une politique de soutien à l'économie. Et même par certains côtés, il présente un aspect déflationniste peu compatible avec l'existence d'un effectif de demandeurs d'emploi avoisinant le million d'unités : situation aggravée par le fait que l'on discerne mal, ni à l'intérieur, ni à l'étranger, quelles incitations nouvelles pourrait recevoir notre appareil de production.

*
* *

Disons-le tout net : cette loi de finances et le collectif qu'elle complète, par les dispositions et les dotations qu'ils comportent, sont peut-être susceptibles de modérer les tensions inflationnistes mais pas de nourrir l'expansion.

Ce doute, le Gouvernement l'a partagé puisqu'il a renforcé son dispositif par deux séries de mesures :

a) Par la politique budgétaire et par celle du crédit, il veut peser sur les éléments qui concourent à la formation des prix. Mais il a jugé plus sûr et plus immédiatement efficace de peser aussi sur les prix eux-mêmes de la manière la plus classique d'ailleurs :

- par un blocage pur et simple de trois mois et demi des prix des services et des biens autres que ceux des produits frais ;
- et au premier janvier prochain, au moment où le blocage sera levé, par un allègement de 2,4 points du taux normal de la T. V. A.

Cette manière d'opérer n'est pas sans rappeler la « politique de l'indice » des années 50, mais alors qu'à l'époque on procédait au coup par coup, on agit aujourd'hui massivement.

Rappelons également qu'une expérience d'abaissement de la T. V. A. avait été lancée en 1972 dans le cadre de « la nouvelle dimension de la lutte contre l'inflation » et s'était soldée par un échec puisque, peu de mois plus tard, c'était au tour de l'inflation de prendre une nouvelle dimension, à deux chiffres celle-là.

En fait, les résultats de ces actions dépendront plus de l'adhésion des vendeurs que de l'efficacité des contrôles.

b) Parce qu'il n'a pas la certitude qu'une chute de tension dans l'activité ne surviendra pas au cours de l'année à venir, le Gouvernement a cru bon d'inscrire un « *Fonds d'action conjoncturelle* » dans le budget de 1977. Après avoir vivement déploré il y a un an l'abandon de cette procédure, de même que notre prédécesseur l'avait fait il y a deux ans, nous ne pouvons que lui donner raison de la réactiver : les autorisations de programme à utilisation conditionnelle qui constituent le F. A. C., un fois votées avant l'ouverture de l'exercice, il ne sera plus nécessaire de réunir le Parlement en catastrophe, ainsi qu'on l'a fait en septembre 1975, pour approuver un programme de relance.

Mais si nous sommes d'accord avec le Gouvernement en ce qui concerne cette décision, nous lui feront grief de la modestie de la dotation inscrite : 2,5 milliards à saupoudrer entre quelques administrations peuvent-ils suffire pour parer un accident récessionniste quand on sait qu'il a fallu ouvrir un complément de 22 milliards de crédits de paiement il y a à peine plus d'un an ?

Au fond, si ce combat contre deux maux dont la conjonction est nouvelle dans l'histoire économique — à telle enseigne qu'il a fallu créer le mot de « stagflation » — est resté jusqu'alors incertain quant à ses résultats pour ne pas dire vain, c'est sans doute parce que le diagnostic pratiqué par les experts a été insuffisant, peut-être même erroné.

Ils débattent à l'infini sur les causes de l'inflation sans pouvoir se mettre d'accord, sinon sur le fait que l'absence de pénuries a fait disparaître (provisoirement, il faut bien prendre ses précautions) *l'inflation par la demande*, encore que pour plus de sécurité, on n'hésite pas à peser sur le volume de la masse monétaire, laquelle constitue bel et bien la demande potentielle.

L'unanimité est loin de se faire en ce qui concerne *l'inflation par les coûts*, sauf sur ceux des produits importés sur lesquels nous n'avons aucune prise : pour les uns, ce sont des salaires

qui progressent plus vite que les gains de productivité ; pour les autres, un coût prohibitif de la distribution avec des prélèvements injustifiés ; pour d'autres encore, le surinvestissement joint à la diminution de la durée des équipements, pour raison d'obsolescence et non d'usure, qui fait que les prix de revient se trouvent majorés deux fois, une fois à travers les amortissements et une autre fois à travers les profits aux fins d'accroître le taux d'autofinancement des investissements à venir.

L'attention a depuis longtemps également été appelée sur *l'inflation par les structures* qui résulte essentiellement de l'existence de rentes de situation injustifiées, ou du rétrécissement du marché réel — c'est-à-dire celui où les prix sont déterminés par la confrontation libre de l'offre et de la demande dans un climat concurrentiel — par la constitution et l'expansion d'oligopoles maîtres de leurs tarifs. Elle a été aussi attirée par les *inflation*s nées des comportements des agents économiques tels que les phénomènes d'imitation sociale, le standard de vie des classes les plus aisées étant donné en modèle par les média et la publicité et le « désir de rattrapage » exacerbant les revendications des moins bien nantis ; la dissolution de la cohésion sociale qui, engendrée par une prise de conscience plus claire de l'inégalité — la société française est une des plus inégalitaires du monde industriel — et le refus de l'admettre, est en outre accélérée par les luttes politiques qui prennent chez nous un caractère plus violent qu'ailleurs.

Cette énumération prouve que le mal inflationniste n'est pas seulement un accident de la conjoncture que l'on peut traiter avec succès par des moyens « conjoncturels », surtaxes ou autres modulations, ainsi qu'ont pu le faire les Allemands pour leur propre compte. Il est tapi dans nos structures et l'en déloger suppose d'autres médications qui ne sont encore qu'ébauchées dans le projet qui nous est soumis, mais qui ont néanmoins le mérite d'y figurer.

CHAPITRE II

LA FONCTION POLITIQUE DU BUDGET DE 1977

Nous utiliserons le terme politique dans son sens noble — « Art et pratique du Gouvernement des sociétés humaines », dit le petit Robert — en posant dès l'abord la question suivante : dans quelle mesure ce budget traduit-il une volonté de rénover la société française ?

On peut discuter de l'ampleur de la réforme mais il serait injuste de nier l'existence de deux objectifs fondamentaux :

— la recherche d'une société plus juste par la réduction des inégalités ;

— l'amélioration de la qualité de la vie par un redéploiement des missions de la puissance publique.

A. — Vers une nouvelle répartition des revenus et des charges publiques.

S'agissant des revenus, une double action est entreprise à deux niveaux : au moment de leur formation et au moment de leur utilisation.

L'action sur les revenus primaires.

Le Gouvernement a décidé que, pour 1977, la progression des rémunérations de ses agents, fonctionnaires et salariés des entreprises nationales, qui constituent une masse non négligeable de 2,5 millions d'individus, s'effectuerait à l'intérieur de certaines limites: blocage total pour ce qui est des émoluments supérieurs à 24 000 F par mois ; glissement égal à la moitié de la hausse des prix de détail pour les salaires mensuels compris entre 18 000 et 24 000 F ; pour les autres, croissance égale à la dérive des prix. Ainsi : 1° Le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique au sens large du terme sera globalement stabilisé ; 2° l'éventail des rémunérations sera assez sensiblement resserré. Mais à une

condition : que le Gouvernement recherche et trouve l'accord de ses employés ainsi que viennent de le faire les Gouvernements de Grande-Bretagne et d'Italie, ou qu'il puisse imposer sa décision en cas de désaccord.

Pour les salariés du secteur privé, ces recommandations sont valables mais ne sont que des recommandations à la merci du bon vouloir et des employeurs et des syndicats. Sans doute, nous l'avons déjà noté, le prélèvement de lutte contre l'inflation a été réactivé et dans des conditions plus sévères pour peser sur les premiers afin qu'à leur tour ils puissent peser sur les seconds. Mais là se limitent les possibilités d'intervention de l'Etat, puisque ne figure dans le projet de loi de finances aucune mesure de contrainte au-delà d'un gel des dernières tranches de l'impôt sur le revenu.

Et, pour ce qui concerne les revenus non salariaux auxquels les observations précédentes s'appliquent sans restriction, on regrettera que le Gouvernement n'ait pas mis à profit l'occasion du plan de redressement pour limiter le champ d'application du forfait et étendre celui du bénéfice réel, au moins dans un premier temps, à tous les bénéficiaires non commerciaux. En effet, le système du forfait, qui se justifiait lors de sa création, par l'inaptitude de nombre de commerçants de tenir une véritable comptabilité, est trop dur pour les faibles — il faut tenir tête au fisc — et trop mou pour les forts ; et, en tout état de cause, il n'est pas admissible qu'un contribuable ayant accompli des études supérieures puisse prétexter de son incompétence à la tenue de comptes : sait-on qu'à la limite, un expert-comptable pourrait demander le bénéfice du forfait ?

Une nouvelle distribution des charges publiques.

L'action pour resserrer une fourchette des revenus primaires plus étendue en France que dans les autres pays industriels se doublera d'une action visant à aggraver le prélèvement fiscal qui sera opéré sur les hautes rémunérations par l'impôt sur le revenu et à l'alléger pour les plus basses : tel est bien le sens de la politique proposée en matière de barème du fait :

— de la prise en charge, mais d'une manière dégressive, de la dégradation monétaire pour ce qui concerne l'imposition des revenus de 1976 ;

— de l'élargissement de l'assiette imposable des rémunérations des personnes contrôlant une fraction importante du capital des sociétés dont ils sont les salariés ;

— et, à la base, d'un relèvement de trois points plus élevé que la simple hausse des prix attendue, des limites d'exonération et de décote, du minimum pour frais professionnels et des abattements pour personnes âgées.

Dans le même temps où s'accroîtra la pression exercée par l'impôt sur le revenu, celle qui résulte des impositions sur les dépenses de consommation se trouvera diminuée et modulée. Diminuée parce que l'allègement du taux normal de la T. V. A., mesure importante tant sur le plan européen — la tendance au rapprochement des taux — que sur le plan intérieur, va au-delà de la simple politique de l'indice. Mais diminution légère, parce que le manque à gagner n'est pas loin d'être comblé par la surimposition des consommations considérées comme non essentielles, d'où la modulation, que constitue l'aggravation du prélèvement sur l'usage de l'automobile et la consommation d'alcool. Mais, paradoxalement, si sur le plan des taux et des tarifs, la volonté de transférer une part du produit de l'impôt indirect sur l'impôt direct est indubitable, sur le plan des résultats, l'évolution des différents paramètres sera telle qu'en 1977 le produit de l'impôt sur le revenu des individus progressera de 14 % et le produit des impôts sur leurs dépenses de 16 % : il y a loin des intentions aux réalisations.

La résultante de ces diverses décisions sera un resserrement de l'éventail des revenus disponibles, conforme à plus de justice.

Mais ce resserrement souffre de deux imperfections qui en atténuent la portée :

a) Sa sévérité, au moins en ce qui concerne, dans l'ensemble des contribuables, le sous-ensemble « salarié », est largement entamée parce que dans le même temps les cotisations de sécurité sociale — autres ponctions obligatoires — sont uniformément majorées sans avoir été déplafonnées, de telle sorte qu'elles présentent un caractère dégressif qui bat en brèche la progressivité de l'impôt sur le revenu.

b) Par ailleurs, les revenus des salariés, puisqu'ils sont déclarés par des tiers, sont presque intégralement connus, et l'on sait que les familles de salariés qui constituent 80 % des ménages perçoivent

quelque 60 % de l'ensemble des revenus distribués. Quant aux revenus des non-salariés, qui représentent les 40 % restants, leur connaissance dépend de l'honnêteté des déclarants et, aussi perfectionnés soient-ils devenus, les moyens d'investigation du fisc sont encore impuissants à faire une lumière totale sur leur importance, au moins au niveau des individus.

Aucune disposition nouvelle dans le projet de loi de finances ne permettra d'améliorer sensiblement la situation. Tout au plus y trouve-t-on pour combattre l'évasion fiscale, la suppression de l'imputation des déficits fonciers sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, la mise à jour de la valeur des signes extérieurs de richesse de l'article 168 du Code général des impôts et l'imposition, à titre exceptionnel, de certains éléments du train de vie parce qu'ils sont trop voyants. Mais le texte est muet, nous l'avons déjà signalé, sur l'extension du régime du bénéficiaire réel.

Dans ces conditions l'aggravation globale de la fiscalité directe s'accompagnera, selon toute probabilité mais sans qu'il soit possible de le chiffrer, d'un transfert de la contribution du groupe des non-salariés vers celui des salariés.

Cette nouvelle répartition de la charge ne vise cependant qu'à procéder à une redistribution des revenus. Politique méritoire quand on sait que notre pays est, en la matière, de tous les pays industriels avancés l'un des plus inégalitaires comme en témoigne un récent rapport de l'O. C. D. E. même si des réserves ont pu être émises à son propos. Toutefois le grief que l'on peut faire au programme de lutte contre l'inflation c'est de laisser intactes les inégalités non moins criantes qui existent en ce qui concerne les patrimoines. Les textes qui nous sont soumis ne comportent aucun aménagement du barème de l'impôt sur les successions qui aurait permis d'atteindre plus fortement les gros héritages pour alléger les petits ; ni, à plus forte raison, d'impôt sur les grosses fortunes, fût-il exceptionnel, impôt qui, si l'on en croit des professions de foi venues de tous horizons politiques, eût été accepté sans trop de mal.

Cette pièce qui manque à la panoplie des armes mises en œuvre par le Gouvernement pour calmer la surchauffe, eût peut-être été la cause déclenchante d'un bénéfique mouvement d'opinion : de croyance en la volonté des pouvoirs d'extirper enfin le mal ; de

confiance en l'efficacité des moyens adoptés du fait de la nouveauté de l'un d'entre eux ; bref de l'adhésion du plus grand nombre, le fameux consensus tant recherché. Car ce n'est pas la première fois que l'on s'attaque aux inégalités par le biais de l'impôt. On se souvient que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1974, le Ministre des Finances de l'époque avait usé d'une procédure exceptionnelle pour frapper l'opinion, celle d'un très long « amendement de justice fiscale » — auquel on avait même fait l'honneur d'un « bleu » spécial — où l'on trouvait déjà la plupart des dispositions qui figurent dans le texte que nous examinons, aggravations et allègements. L'effet en fut faible et de brève durée. Peut-être parce que l'on avait négligé comme aujourd'hui de s'en prendre aux grandes fortunes. Or celles-ci sont devenues de plus en plus voyantes. Alors que le bourgeois du XIX^e siècle cachait son aisance derrière de hauts murs, le parvenu de la seconde moitié du XX^e siècle l'étale, à la ville et sur le lieu de ses vacances, accentuant ainsi les envies, les ressentiments sociaux ou plus simplement la soif de justice.

Ce volet de l'action gouvernementale en faveur d'un monde moins inégalitaire s'inscrit essentiellement dans la colonne des recettes du budget de l'Etat, encore qu'il soit convenable de noter dans la colonne des dépenses le traditionnel coup de pouce donné chaque année aux prestations servies au plus deshérités de nos concitoyens ; ainsi le minimum vieillesse, fixé à 8 500 F par personne au 1^{er} juillet 1976, sera porté à 10 000 F à la fin de 1977 ce qui, pour dix-huit mois, constituera une majoration de 17,6 %, **laquelle s'ajoutera aux 63,5 % d'augmentation acquis durant les trente mois précédents ; ainsi, les pensions de retraite devraient croître de 15,5 % en 1977 (17,6 % en 1976).**

C'est donc à travers l'ensemble des crédits que l'on pourra apprécier l'importance de l'effort consenti en vue d'un redéploiement des missions de la puissance publique.

B. — L'amorce d'un redéploiement des dépenses.

Deux débats et deux votes en 1976 auront été consacrés à la définition d'objectifs prioritaires pour l'action des pouvoirs publics dans le moyen terme et au recensement des voies et moyens nécessaires pour les atteindre : ainsi, ont été approuvés la loi de programmation militaire pour les années 1977-1982 et le VII^e Plan de développement économique et social qui couvre la période quinquennale 1976-1980.

La loi de programmation militaire.

L'exigence de sécurité fait partie de la qualité de la vie et la mise à jour de notre doctrine militaire en fonction de l'évolution de la situation internationale et de celle des armes est à porter au crédit du Gouvernement. D'autant que s'y ajoutent des considérations plus immédiates, faire taire la grogne qui a troublé naguère la sérénité de nombre d'unités.

Cette loi de programmation militaire qui a répondu à ces deux séries de nécessités ayant été préparée en même temps que le budget des Forces armées pour la première des six années qu'elle comporte, il est évident que l'on ne saurait trouver des divergences entre les deux textes. Ce n'est que dans les exercices futurs qu'une confrontation du souhaitable et du possible prendra tout son intérêt.

Mais d'ores et déjà, les lignes de forces de la nouvelle politique militaire se dessinent avec netteté.

Globalement, le budget de la Défense nationale croît plus vite que les dépenses civiles du budget général : 16,8 % au lieu de + 13,2 % (et même 12,8 % si l'on exclut la dette publique). De ce fait, la part qu'il occupe au sein du budget général passe de 17 à 17,6 %, en attendant d'atteindre les 20 % prévus pour 1982.

Par ailleurs, c'est le titre III qui est privilégié au départ puisqu'il absorbera 58,8 % du total : les hommes avec l'amélioration des rémunérations, l'entretien renforcé des matériels, les achats de carburant et l'approvisionnement des troupes en munitions pour

pallier l'insuffisance manifeste d'entraînement des unités. D'ailleurs, la « programmation » recouvre l'ensemble des dépenses alors que la « loi de programme » à laquelle elle succède ne traitait que des équipements.

Enfin, de toutes les armes, ce sont les forces terrestres qui obtiennent une sorte de réparation matérielle et morale parce que ce sont celles qui ont le plus pâti du financement coûte que coûte de la force nucléaire à l'intérieur d'une enveloppe constamment rognée par la hausse des prix.

Avec une nouvelle ventilation des dépenses militaires, l'année 1977 marquera bien un tournant dans l'organisation de la sécurité extérieure du pays.

Les programmes d'action prioritaires.

Des choix ont été faits pour cinq ans — avec une année de retard il est vrai — avec le vote du VII^e Plan, et la programmation des dépenses civiles ressemble à la programmation des dépenses militaires en ce sens qu'elle n'est pas axée sur les seuls investissements, comme par le passé, mais qu'elle prend en compte le coût en emplois et en monnaie du fonctionnement de ces investissements ; non pas pour l'ensemble des dépenses publiques, mais pour des actions précises dont on nous assure qu'elles seront conduites quels que soient les aléas qui pourraient venir perturber l'économie française et notamment quelles que soient les contraintes financières futures : « concentrer les efforts sur ce qui est prioritaire », telle est l'idée qui a présidé à la définition des vingt-cinq « programmes d'action prioritaire » (les P. A. P.), qui sont répartis entre six domaines, chacun de ces derniers recouvrant une des grandes finalités du Plan.

Chaque année donc, lors de la préparation du budget, les P. A. P. devront être dotés par préciput en quelque sorte, aussi bien en crédits de fonctionnement qu'en crédits d'équipement puisque c'est leur originalité.

Par ailleurs, pour que ces programmes puissent être réalisés en toute circonstance, leur coût doit être tel qu'il ne compromette pas la poursuite et le développement normal des autres actions

plus traditionnelles de l'administration. Aussi, les programmes ont-ils été établis dans une *hypothèse prudente de progression des dépenses budgétaires*.

Nos collègues se souviennent peut-être que dans notre premier rapport nous avons suggéré de mobiliser une fraction des ressources — modeste puisque nous avons proposé 5 % — pour l'affecter à des actions précises et prioritaires : les P. A. P. répondent parfaitement à notre demande. Par ailleurs, lors de l'examen du projet de Plan, c'est notre Commission des Finances qui a demandé au Gouvernement de chiffrer dès le départ le montant de la somme affectée pour cinq ans à chacun des programmes.

Dans le tableau qui suit, nous avons recensé les crédits accordés à chacun des vingt-cinq P. A. P. au cours des deux exercices 1976 et 1977 ; la conversion des francs courants en francs 1975 nous permettra, en outre, d'apprécier la progression des dépenses en cause d'une année sur l'autre en termes réels et le degré d'exécution du Plan à la fin de sa seconde année, ce qui est rendu possible par l'évaluation du coût final de chaque programme dans le document de base du Plan, encore que l'on y additionne le plus souvent, d'une manière bien peu orthodoxe, crédits de paiement et autorisations de programmes.

Programmes d'action prioritaires du VII^e Plan.

Traduction dans le projet de loi de finances pour 1977.

PROGRAMMES D'ACTION prioritaires	PREVISIONS crédits budgétaires en francs 1975.	DOTATION 1976		DOTATION 1977		1976 + 1977 en francs 1975.	POURCENTAGE de réalisation.
		Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.		
(En millions de francs.)							
I. — Renforcer le dynamisme de l'économie.							
1. Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions du marché.....	3 378	646,5	586,7	684,6	575,3	1 162	34,3
2. Promouvoir de nouvelles techniques pour une construction de qualité...	130	21	19	27	22,7	41,7	32,1
3. Favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat	816	71,3	64,7	118,4	99,5	164,2	20,1
4. Améliorer l'équipement téléphonique du pays :							
A. P.	104 400	14 011	12 714,1	20 200	16 974,8	29 688,9	31,7
C. P.	93 700						
5. Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central.....	5 790	897,4	814,3	1 514,8	1 272,9	2 087,2	36
6. Assurer la liaison fluviale mer du Nord - Méditerranée.....	1 550	157	142,5	178,6	150,1	292,6	18,9
7. Accélérer la départementalisation des D. O. M.	1 339	156,9	142,4	207,2	174,1	316,5	23,6
II. — Garantir notre liberté de décision par l'équilibre de nos paiements extérieurs.							
8. Réduction de la dépendance en énergie et matières premières.....	1 530	163,8	148,6	316,3	265,8	414,4	27,1
9. Accompagnement de l'exportation....	3 780	595,8	540,6	675,6	567,7	1 108,3	29,3
III. — Assurer le plein emploi.							
10. Renforcer l'action publique pour l'emploi	3 052	468,5	425,1	607,4	510,4	935,5	30,6
11. Améliorer la formation professionnelle des jeunes.....	1 213	88,5	80,3	142,1	119,4	199,7	16,5
12. Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel....	6 191	1 033,2	937,6	1 333	1 120,2	2 057,8	33,2
Dont modernisation du tri postal.	(3 330)	(627)	(569)	(850)	(714,3)	(1 283,3)	(38,5)

PROGRAMMES D'ACTION prioritaires.	PREVISIONS crédits budgétaires en francs 1975.	DOTATION 1976		DOTATION 1977		1976 + 1977 en francs 1975.	POURCENTAGE de réalisation.
		Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.		
(En millions de francs.)							
<i>IV. — Réduire les inégalités.</i>							
13. Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture.....	20 551	4 308,9	3 910,1	4 981,7	4 186,3	8 096,4	39,4
14. La nouvelle politique de la famille....	1 005	129,4	117,4	141,3	118,7	236,1	23,5
15. Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées.....	480	67,3	61,1	77,6	65,2	126,3	26,3
16. Développer la prévention et l'action sociale volontaire.....	3 990	805,2	730,7	957,7	804,8	1 535,5	38,5
17. Faciliter l'accès à la justice.....	837	159,3	144,5	185,7	156	300,5	35,9
18. Renforcer le rôle du consommateur...	1 900	322,3	292,5	411,9	346,1	638,6	33,6
<i>V. — Améliorer la qualité et le cadre de vie.</i>							
19. Humaniser les hôpitaux.....	3 729	513,5	466	601	505	971	26
20. Renforcer la sécurité routière.....	1 039	152,9	138,7	175,5	147,5	286,2	27,5
21. Mieux vivre dans la ville.....	12 899	1 631,7	1 480,7	2 151,7	1 808,1	3 288,8	25,5
22. Défendre le patrimoine architectural...	959	173,5	157,4	174,9	147	304,4	31,7
23. Valoriser les zones rurales.....	2 925	499,4	453,2	593,1	498,4	951,6	32,5
24. Défendre le patrimoine naturel.....	2 208	289,1	262,3	330	277,3	539,6	24,4
<i>VI. — Développer la recherche.</i>							
25. Renforcer le potentiel scientifique du pays	10 489	1 755,5	1 593	2 076,2	1 744,7	3 337,7	31,8
Total	185 480	29 118,9	26 423,5	38 863,3	32 658	59 081,5	31,8

Quels sont les enseignements que comportent ces données chiffrées ?

1° On peut, en premier lieu, discuter de l'importance de cette tranche programmée de dépenses civiles, faites de « noyaux durs », incompressibles, autour desquels viendront s'additionner les crédits modulables au gré de la conjoncture plus que des besoins.

Leur total est assez nettement inférieur au total des dépenses de défense qui, elles aussi, bénéficient d'une programmation : en 1977, 38,8 milliards contre 68,4 milliards pour les crédits militaires.

Par ailleurs, les P. A. P. qui sont contenus dans le budget général n'en représentent que le vingtième environ (16,1 milliards sur 333,3 milliards), ce qui est modeste. Il est vrai que pour ce qui concerne le Fonds spécial d'investissement routier, le P. A. P. « Sécurité routière » compte pour un gros tiers, de même qu'au sein du budget annexe des P. T. T., le P. A. P. « améliorer l'équipement téléphonique du pays ».

Il convient aussi de noter le déséquilibre existant entre les P. A. P. ; c'est ainsi que le programme prioritaire des télécommunications constitue à lui seul plus de la moitié du total des opérations programmées, 20,2 milliards de francs sur 38,9 milliards. Certes, il s'agit là d'investissements d'un coût unitaire élevé et qui constituent le système nerveux de la vie d'un pays, ce qui justifie un traitement de faveur après la longue pénitence qu'ils ont subie dans le passé. Il n'empêche que cette super-priorité restreint les possibilités d'action dans les autres domaines du moment où le total des actions prioritaires a été fixé à un montant relativement limité.

2° En second lieu, le tableau que nous avons dressé permet d'apprécier la manière dont les impératifs du Plan auront été respectés au terme de la seconde année d'exécution si tout se passe conformément aux prévisions budgétaires. Et ce, à deux points de vue :

a) Celui du rythme de la progression des dépenses.

Le Plan parlant d'une progression « prudente », on pouvait s'attendre au pire en période de vaches maigres. A la vérité, alors que l'ensemble des dépenses publiques croît à un rythme voisin de 13,5 % en valeur nominale, la masse des programmes d'action prioritaire progresse de 33,4 % — soit 20 points de mieux grâce surtout au bond effectué par les crédits de télécommunications ; mais hors P. T. T., la croissance est encore de 19,8 %, ce qui est de bon augure pour la poursuite de l'exécution du VII^e Plan.

Malgré les contraintes financières qui ont pesé sur le budget de 1977, les P. A. P. n'auront pas été négligés. Il est vrai que leur part dans le budget de 1976, calculée d'une manière rétrospective puisqu'ils étaient encore dans le « flou » sinon inexistant, n'a peut-être pas été suffisante.

b) Celui du degré d'exécution de la programmation
au bout de deux ans.

En termes réels, tous les crédits ayant été convertis en francs 1975, le pourcentage de réalisation du Plan sera très voisin de 32 % — disons en gros du tiers — ce qui paraît satisfaisant.

Mais si l'on fait l'analyse par P. A. P., on constate l'existence d'une fourchette largement ouverte puisqu'elle va de 16,5 % à 39,4 %. Cette divergence est d'autant plus inquiétante que les programmes négligés ne sont pas les moins intéressants ; ainsi, les 16,5 % concernent le P. A. P. n° 11 « Amélioration de la formation professionnelle des jeunes » alors que ces derniers connaissent une grave crise de sous-emploi justement parce que le système éducatif a trop longtemps négligé de leur dispenser un métier « vendable » sur le marché du travail.

Le P. A. P. n° 3 « Favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat » ne sera réalisé qu'à 20,1 %, alors qu'il s'agit justement du secteur, le seul peut-être dans le court terme, qui peu encore absorber de la main-d'œuvre.

Le P. A. P. n° 14 « La nouvelle politique de la famille » avec le taux d'exécution de 23,5 %, aurait semble-t-il dû être privilégié alors que l'on déplore une dégradation de la démographie ; de même pour le P. A. P. n° 21 « Mieux vivre dans la ville » (25,5 %) au moment où l'on cherche à humaniser la cité et le P. A. P. n° 24 « Défendre le patrimoine naturel » (24,4 %) à l'heure de l'écologie.

Par contre, on se féliciterait sans restriction de l'effort entrepris pour « désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central » (le P. A. P. n° 5 devrait être réalisé à 36 %) — et ce au nom de l'aménagement du territoire — si la réalisation de l'axe fluvial Rhin—Rhône, la grande idée de cette décennie qui fait l'objet du P. A. P. n° 6, n'était pas freinée plus que de raison (18,9 %).

Si la programmation a un champ d'application relativement étroit, si d'autre part son exécution laisse à désirer dans des secteurs que nous estimons essentiels, c'est qu'elle se heurte rapidement à des limites financières. Le budget traîne trop de

boulets sous forme de dépenses improductives pour que le redéploiement des dépenses prenne une tout autre ampleur ; et si pour 1977 on a dû contenir l'expansion des crédits c'est parce qu'on a commis l'erreur de ne pas entamer une politique d'économies systématiques.

*
* *

En effet, l'avenir de la France souffre des hypothèques financières que fait peser le passé.

Non pas le passé lointain, car ce pays qui possède un des plus riches patrimoines architecturaux légués par l'histoire ainsi que d'admirables paysages façonnés avec amour par des générations de paysans se montre plutôt chiche en crédits pour la conservation des uns et des autres, ainsi qu'en témoignent les dotations des départements de la Culture et de l'Environnement.

C'est le passé récent qui est en cause : on cite volontiers la destruction tout juste après leur construction des abattoirs de la Villette ainsi que l'abandon de l'exploitation du paquebot *France*, deux opérations qui laissent encore des traces non négligeables dans le présent budget. S'y ajoutent les 30 millions de dédommagements accordés aux promoteurs qui avaient été autorisés à bâtir, peut-être à tort, un centre de commerce international à l'emplacement des halles et dont l'opération a été brutalement annulée. Non loin de là, sur le plateau Beaubourg se termine l'édification du Centre culturel dédié à l'avant dernier Président de la République et dont on est surpris d'apprendre que le coût final s'élèvera à un milliard de francs et que son fonctionnement exigera 130 millions chaque année,

Mais il y a plus grave que ces opérations de prestige, ces cathédrales qui doivent témoigner d'un règne ou d'une époque. Les charges les plus lourdes à porter sont plutôt celles que l'on peut classer dans les deux grandes catégories suivantes :

— les séquelles financières des aventures financières qui ont mal tourné ;

— le recours sans limite aux deniers de l'« Etat-providence », pour résoudre le moindre problème, individuel ou collectif, social ou économique.

En ce qui concerne le premier cas, nous pensons plus particulièrement à trois programmes de pointe : la recherche d'une filière pour la production d'électricité d'origine nucléaire, le plan calcul et les grands programmes de constructions aéronautiques

civiles qui ont nécessité pour la recherche et le développement la mobilisation de crédits publics considérables et qui, au moment de la commercialisation des produits, ont trouvé le vide devant eux sur les marchés étrangers. Et les solutions de secours retenues, toutes semblables, consistent à trouver un associé étranger, américain de préférence, qui exige de la fiancée française une dot, fournie encore par le contribuable et ce budget en porte témoignage. Qu'il est loin le temps où les milliardaires roturiers d'Outre-Atlantique recherchaient en Europe des épouses ruinées mais bien titrées !

Il est de plus extraordinaire qu'après avoir été sévèrement douchés, et plusieurs fois, nous récidivions : ne vient-on pas d'apprendre que 20 millions de francs de crédits d'études vont être engagés pour la mise au point d'un Super-Concorde, alors que seules neuf unités de son devancier ont pu être vendues et encore à deux compagnies d'Etat ? Que l'on va lancer *Mercurie 200*, alors que *Mercurie 100*, imposé à Air Inter, n'a été fabriqué qu'à dix exemplaires ?

En ce qui concerne la seconde catégorie d'abus, elle n'est pas nouvelle puisque, à la fin du siècle dernier, le grand poète qui honora notre Assemblée a pu écrire :

« Le budget monstre énorme, adorable poisson
« A qui de toutes parts on jette l'hameçon ».

Il saurait aujourd'hui que la manne se trouve essentiellement au titre IV, celui qui retrace les « interventions publiques » et au titre VI pour quelques subventions d'équipement, sans omettre le F. D. E. S. pourvoyeur de prêts dans de bonnes conditions et certains comptes spéciaux fournisseurs d'avances à bon compte.

Il y a les déficits des multiples régimes de sécurité sociale à couvrir. Pour des raisons valables dans chaque cas : le maintien de droits acquis souvent et toujours le déséquilibre qui frappe les professions en voie de rétraction, où le nombre des cotisants est de plus en plus dépassé par le nombre des prestataires. Mais, pour ce qui est du régime général qui n'a pas à souffrir des deux inconvénients précités, du fait de l'inadéquation d'une construction qui a plus de trente ans d'âge aux conditions du monde moderne, la hausse générale du niveau de vie a été telle qu'à partir d'un certain niveau de revenu il serait logique de mettre une part de la dépense — voire même parfois la totalité — à la charge de l'assuré plutôt qu'à celle du contribuable.

Il y a les déficits d'exploitation de quelques entreprises nationales à financer. Il se peut que la gestion de certaines d'entre elles laisse à désirer mais il est facile d'y remédier, nos écoles ayant produit depuis quelques années de bons managers au fait des dernières techniques de gestion. Mais il existe des déficits imputables à l'Etat lui-même : quand il contraint les entreprises à vendre leurs biens ou leurs services au-dessous du prix de revient, quand il leur impose des servitudes de service public et quand il veut organiser le repli en bon ordre d'une activité économiquement condamnée. Qui doit payer dans ces cas, l'usager ou le contribuable ? Le contribuable provincial pour les transports parisiens ou le contribuable parisien pour les lignes déficitaires de province ? On a bien tenté de répondre à ces questions mais chaque fois des accidents de conjoncture sont venus désorganiser les belles solutions de redressement — et le gel partiel des tarifs publics aujourd'hui en fournit un nouvel exemple.

Il serait déplorable de voir là une fatalité pour l'Etat qui serait éternellement condamné tel Sisyphe à remonter sans cesse son rocher sur la pente glissante. Il est des ruptures qu'il faut savoir accepter et de notre avis, le plus tôt serait le mieux que l'on remette en cause les modalités de financement des régimes sociaux et des sociétés nationales.

De plus, il n'est pas jusqu'au secteur industriel et commercial privé, qui ne fasse appel au concours de l'Etat, donc à l'argent du contribuable. Le F. D. E. S. a véritablement porté la sidérurgie et une firme d'automobile lui doit la survie de son image de marque, sinon de son identité. L'I. D. I., depuis quelques années, procède au sauvetage de firmes mal gérées et le budget des charges communes distribue bonifications d'intérêts et primes d'installation. Le secteur agricole de son côté ne se voit jamais refuser les concours de l'Etat sous des formes multiples. Certes, chacune des interventions est justifiée, qui plus est souvent légitime, quand elle est prise isolément. Il n'empêche que l'ensemble constitue pour ce budget une lourde charge qui tend à s'aggraver d'année en année parce que les demandeurs se font plus pressants dans le temps même d'ailleurs, où, paradoxalement, ils accusent l'Etat d'interventionnisme.

CONCLUSION

Pour conclure, revenons au programme de redressement du 22 septembre dernier, non plus pour en décrire les modalités qui sont désormais connues de tous, mais pour tenter d'en saisir la logique interne.

A notre avis, ce programme, tel un iceberg, a une partie visible et une partie cachée.

La *partie visible*, c'est le mécanisme, fort simple, de freinage des prix construit à partir de la constatation que ce sont les hausses excessives des salaires qui engendrent l'inflation parce les salaires constituent un élément essentiel des coûts.

Déjà en ralentissant la croissance des rémunérations, on pèse sur les coûts à l'entrée du processus de formation des prix. Si, de plus, à la sortie, on diminue l'imposition indirecte, on agit en baisse sur les prix de vente à condition que l'allègement de T. V. A. ne soit pas confisqué par les vendeurs. Donc, le Gouvernement s'est donné deux chances de gagner la bataille contre l'inflation, contrebattues, il est vrai, par la hausse des frais financiers, autre élément non négligeable des coûts, hausse consécutive à celle du taux de l'escompte, laquelle est rendue nécessaire par un autre combat, la défense de la valeur externe du franc face aux agressions des spéculateurs.

La *partie invisible* se découvre à partir des hypothèses économiques retenues pour l'année 1977 et qui intègrent, M. Barre le rappelait récemment dans une lettre au journal *Le Monde*, les conséquences de la politique économique mise en place par le Gouvernement.

Dès l'instant où l'on se contente de maintenir le pouvoir d'achat des salaires, la masse salariale évaluée en francs constants ne peut varier, au cours de l'année, que dans la même proportion que la quantité de travail fournie, c'est-à-dire d'un taux très voisin de zéro.

Étant donné que l'on espère que le produit intérieur brut marchand s'accroîtra de 4,8 % — toujours en francs constants — c'est dire que l'essentiel de la valeur ajoutée (réelle) produite par l'économie nationale reviendra aux entreprises dans le but de leur donner des moyens d'investir et, partant, de créer des emplois afin de réduire les poches de chômage.

Si tel est bien le dessein des auteurs d'un plan de redressement dont on ne peut nier la cohérence, la réussite présuppose que soient remplies quelques conditions et mises en place des mesures d'accompagnement et de contrôle des dérapages possibles.

La première condition, c'est de faire admettre aux partenaires sociaux, ou de leur imposer, les sacrifices nécessités par l'action. Mais, étant donné l'acuité des tensions sociales et politiques dans notre pays à l'heure actuelle, il serait sans doute préférable de négocier un ralentissement de la hausse des salaires et des profits contre l'octroi d'avantages d'ordre qualitatif.

La seconde condition, c'est que la croissance ne soit pas rompue, pas même ralentie, pour éviter ce que les économistes d'aujourd'hui appellent des effets pervers : gonflement de l'effectif des chômeurs et relance de l'inflation par les coûts puisque les frais fixes des entreprises — et notamment les amortissements — se répartiraient sur un nombre d'objets diminué et qu'il faudrait majorer la multitude des cotisations sociales assises sur les salaires pour financer l'aide au chômage et compenser les moins-values subies par la sécurité sociale.

Or, le risque de rupture ne peut être négligé pour les raisons suivantes : la demande étrangère est au mieux étale ; à l'intérieur, le Gouvernement a délibérément contenu la demande publique qui se présente sous forme de commandes de biens d'équipement. Restent donc, comme moteurs, l'investissement dans les entreprises, lequel est subordonné à l'existence de moyens mais aussi de besoins et la demande des ménages qui, en définitive, est seule susceptible de faire naître ces besoins au niveau des firmes.

Or, vouloir freiner la progression des rémunérations, c'est courir le risque de freiner la demande des ménages si ceux-ci, condition sine qua non, n'acceptent pas de moins économiser ou encore se refusent à prélever sur leurs épargnes pour se porter acheteur. C'est bien une telle réaction que l'on espère puisque les comptes économiques prévisionnels pour 1977 font apparaître une majoration de 4 % (en francs constants) des achats des individus.

C'est à ce niveau que naît l'inquiétude quant à la réussite du plan parce que devant un avenir incertain, les ménages ont plutôt, semble-t-il, tendance à pratiquer des épargnes de précaution.

Aussi serait-il opportun, nous semble-t-il, de préparer dès maintenant une solution de secours au cas où le dégel des comportements ne se produirait pas : ce serait d'opérer le transfert de ces épargnes à l'Etat par le moyen de l'emprunt et ce serait alors l'Etat qui passerait des commandes judicieusement réparties aux entreprises au lieu et place des ménages et pour un montant bien supérieur aux 2,5 milliards de francs du fonds d'action conjoncturelle. En outre, pour que les entreprises puissent être en mesure de financer les équipements additionnels nécessités par cette demande supplémentaire, le Trésor pourrait leur rembourser tout ou partie de la créance qu'elles détiennent sur lui du fait du décalage d'un mois concernant l'imputation ou le remboursement de leurs crédits de T. V. A.

Certes, il se pourrait qu'en fin de compte apparaisse un découvert budgétaire. A notre avis, il faut l'accepter dans la mesure où il ne se situe pas « au-dessous de la ligne » au titre des opérations de caractère définitif : il ne sera que passager, ne durant que le temps de réamorcer la pompe et la charge de la dette publique à l'intérieur du budget général, loin d'être excessive aujourd'hui, peut être augmentée quelque peu sans danger.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas s'attendre dans le meilleur des cas à une importante réduction du sous-emploi car le chômage semble être devenu structurel dans toutes les économies industrielles avancées. C'est dans un autre plan, indépendant de celui que nous examinons aujourd'hui et qu'il faut bâtir dans les meilleurs délais, qu'il conviendra de réunir les voies et moyens susceptibles d'assurer un emploi à chacun des Français ; un plan qui comportera l'organisation d'un repli progressif de la main-d'œuvre immigrée, la chasse à certains cumuls et une meilleure répartition de la quantité de travail offerte entre tous les demandeurs par un réaménagement des temps d'activité.

Enfin, il est illusoire de croire que la consommation d'énergie peut être rationnée et l'on s'apercevra en fin d'année que le butoir des 55 milliards d'importations de produits pétroliers aura cédé. C'est donc l'exportation qu'il convient d'encourager pour couvrir nos dépenses extérieures en tissant à travers le monde un réseau d'agents totalement indépendant des services diplomatiques, qui seraient chargés de prospecter les marchés, de mettre en contact acheteurs étrangers et vendeurs français — et notamment les P. M. E. — de prendre en charge les formalités administratives. En somme c'est le sérieux des Allemands et l'agressivité des Japonais que nous devons prendre comme exemples si l'on veut rétablir durablement l'équilibre d'une balance commerciale gravement déficitaire aujourd'hui.