

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1972 ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(1) *Cette commission est composée de : MM. Marcel Pellenc, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexes), 2011 (tomes I à XVII), 2012 (tomes I à III), 2013 (tomes I à VII), 2014 (tomes I à V), 2015 (tomes I à XXI) et in-8° 494.

Sénat : 26 (1971-1972).

Lois de finances. — Budget 1972 - Budget social - Changes - Commerce extérieur - Communauté économique européenne - Emploi - Entreprises publiques - Finances extérieures - Finances locales - Monnaie - Pouvoir d'achat - Prix - Production - Revenus - Salaires.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE. — LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.	13
TITRE I. — La menace de facteurs dépressifs.....	15
CHAPITRE PREMIER. — L'ébranlement monétaire.....	16
A. — Le blocage progressif du système de l'étalon de change or.	16
B. — Du dollar affaibli au dollar de combat.....	21
CHAPITRE II. — La Communauté économique-européenne et la crise monétaire internationale.....	27
A. — Les Européens pris de court.....	27
B. — La détermination française dans la crise monétaire inter- nationale	31
CHAPITRE III. — La persistance des mouvements inflationnistes...	38
A. — La progression préoccupante des prix.....	38
B. — L'évolution des rémunérations.....	42
C. — La lutte contre l'inflation.....	43
TITRE II. — Le mouvement actuel de l'économie française.....	47
CHAPITRE PREMIER. — Croissance et emploi.....	48
A. — La production.....	49
B. — Le marché du travail.....	59
CHAPITRE II. — La consolidation de l'équilibre des échanges exté- rieurs	66
A. — L'évolution récente des échanges extérieurs.....	66
B. — Les produits échangés.....	68
C. — Les partenaires commerciaux.....	69
D. — La crise monétaire internationale et nos échanges com- merciaux	71

	Pages.
DEUXIEME PARTIE. — LA LOI DE FINANCES POUR 1972.....	77
TITRE I. — L'analyse du budget.....	79
<i>Note liminaire n° 1. — La réforme de la nomenclature budgétaire..</i>	80
<i>Note liminaire n° 2. — Le problème du recensement des dépenses de l'Etat.....</i>	85
CHAPITRE PREMIER. — Les charges.....	87
A. — Les dépenses à caractère définitif.....	89
B. — Les dépenses à caractère temporaire.....	106
CHAPITRE II. — Les ressources.....	111
A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif	112
B. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire	119
CHAPITRE III. — L'équilibre général.....	120
TITRE II. — Budget et politique générale.....	121
CHAPITRE PREMIER. — Le budget et la politique conjoncturelle.....	122
A. — Les modalités de l'action gouvernementale.....	123
B. — Les limites de l'action gouvernementale.....	131
CHAPITRE II. — Le budget et les problèmes de structures.....	136
A. — Les structures économiques : l'impératif industriel.....	136
B. — Les structures sociales : la nouvelle société.....	144
TROISIEME PARTIE. — LES SATELLITES DU BUDGET GENERAL.....	154
CHAPITRE PREMIER. — Les finances locales.....	157
A. — Les budgets locaux.....	157
B. — Les rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales.	162
C. — Les problèmes de la fiscalité locale.....	165
CHAPITRE II. — Le budget social.....	170
A. — Les principaux projets gouvernementaux en matière sociale pour 1972.....	171
B. — La situation actuelle du budget social.....	174
C. — L'avenir difficile du budget social.....	177
CHAPITRE III. — Les entreprises publiques.....	187
A. — Importance du secteur économique de l'Etat.....	187
B. — Les concours financiers de l'Etat aux entreprises publiques..	189
C. — Les incidences indirectes de la gestion du secteur nationalisé sur les finances publiques.....	194

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Analyser un budget c'est aussi étudier l'évolution de la situation économique et financière dominée cette année par la crise monétaire internationale. C'est également rechercher les causes de tels ou tels excès et la manière de les pallier. C'est aussi scruter les raisons de telle ou telle mesure heureuse ou malheureuse et évaluer ses chances d'évolution. C'est également examiner avec la comparaison des exercices précédents s'il existe une certaine continuité de la politique générale française que ce soit dans le domaine extérieur ou dans le domaine intérieur et, si cette continuité comporte des failles, en rechercher les conséquences. C'est enfin examiner en quoi les infléchissements de la conjoncture économique peuvent influencer notre politique étrangère.

Le présent rapport tend à un examen approfondi de ces différents aspects de nos relations internationales et de nos préoccupations intérieures pour servir d'élément de travail à ceux qui s'intéressent à tel ou tel point plus particulier des problèmes qui se posent à eux.

Sans être en aucune manière pessimiste force est bien de constater que rarement depuis la fin des suites immédiates de la dernière guerre mondiale aucun budget ne s'est présenté dans un contexte d'aussi grand désordre économique du monde occidental auquel nous associons le Japon. Rarement aussi le budget est-il mieux prétexte à l'examen de l'évolution de notre politique étrangère.

Certes si prévisibles étaient-elles, les décisions du 15 août 1971 du Président des U. S. A. ont-elles précipité des événements d'une influence capitale sur notre propre économie mais

encore convient-il d'en analyser succinctement les raisons sans se livrer à une recherche stérile des responsabilités assurément multiples, même si les U. S. A. en conservent de sérieuses par devers eux.

Au sortir de la guerre, les U. S. A. avaient sans conteste une prédominance militaire absolue, une prospérité économique externe et interne totale dans une stabilité remarquable des prix leur permettant d'imposer leur monnaie comme seul étalon mondial. Sortis de leur isolationnisme souvent affirmé ils ouvraient leurs marchés aux exportateurs étrangers tout en prenant cependant des précautions par un système compliqué de contingentement. Enfin, toujours invaincus dans toutes leurs actions militaires ils apportaient au monde occidental, Japon compris, leur protection militaire en hommes, en matériel avec ce que cela implique de contribution financière.

En l'espace de quelques années et peut-être par suite d'erreurs de jugement, d'imprudences monétaires, d'une méconnaissance de l'avidité de certaines nations à se procurer des secrets militaires par n'importe quel moyen, d'une certaine impuissance à comprendre le désir de tel ou tel pays de s'affranchir d'une tutelle jugée trop lourde, ils ont trouvé une place certes encore parmi les plus grands mais qui n'est plus totalement prépondérante.

Un enlèvement militaire en Asie, l'impossibilité d'imposer un règlement honorable au Moyen-Orient, l'accès d'autres puissances à une égalité des armes, des difficultés internes dans le domaine des prix, des difficultés économiques externes croissantes entraînaient une débauche d'émission de signes monétaires. De plus, une certaine ingratitude que les nations savent manifester aussi bien, sinon même mieux, que les particuliers lui ont valu des refus de participer financièrement plus avant dans leurs dépenses de défense qu'elles lui ont causé des pertes substantielles de l'or servant de couverture au dollar. Toutes ces causes et bien d'autres sous-jacentes devaient amener une explosion telle que celle du 15 août 1971. N'y étaient peut-être pas étrangères la grande peur de résurrection de la crise économique de 1929-1930 et la période pré-électorale de la Maison Blanche. Enfin, les U. S. A. devaient subir une sérieuse défaite diplomatique à l'O. N. U. avec l'exclusion de Formose pré-

cédant l'admission de la Chine populaire et dressant en face d'elle un nouveau partenaire au potentiel militaire et économique considérable à terme.

De ces événements, nous aurions tort de nous réjouir, l'imbrication des économies occidentales et à un degré bien moins élevé de celles-ci avec les économies orientales est telle que la peste de l'un se transforme assez vite en choléra chez l'autre.

Et c'est au moment où l'Europe occidentale aurait un intérêt capital à souder son union que l'on assiste à un réveil des rivalités nationales et à un cloisonnement territorial qui ne peut que compliquer les problèmes et en différer la solution.

Revenant en notre pays, nous constatons qu'il se débat en plus de ses difficultés traditionnelles dans toute une série de contradictions.

En politique, et ce n'est pas notre propos, il n'est pas encore en régime présidentiel mais plus tout à fait en régime parlementaire. En économie, il n'est plus tout à fait en régime libéral mais pas davantage en régime socialiste.

Cette situation qui semblait à certains un gage de souplesse rend en réalité très étroite la marge de manœuvre du Gouvernement.

Sur le plan monétaire, l'instauration d'un double marché des changes a probablement été une sage mesure, encore que les conséquences en soient troublantes. Les faibles écarts se situant, sauf un seul accident de parcours, pour le franc financier entre 2 et 3 %, semblent montrer à la fois que nous subissons une réelle mais modeste réévaluation du franc par rapport au dollar et une sensible dévaluation par rapport au mark, mais que les capitaux étrangers hésitent à venir en France. Le Gouvernement l'a peut-être souhaité et l'interdiction de rémunération des capitaux étrangers spéculatifs le démontre, mais force nous est de constater que d'autres pays, telle la Suisse, ont pris des mesures analogues sans pour autant tarir l'entrée de ces capitaux étrangers.

L'avenir nous apprendra si une certaine défiance envers notre monnaie n'est pas à l'origine de cette situation.

Notre position quant au rétablissement d'une parité fixe des monnaies pouvant seule sauver le Marché commun, et en particulier le marché agricole, nous apparaît défendable et il semble que certains de nos partenaires qui y étaient le plus hostiles seraient disposés à en discuter, sinon à s'y rallier.

Dans le domaine de l'emploi, le paradoxe n'est pas moindre.

Pour sauvegarder notre compétitivité à l'exportation, bien menacée par les mesures américaines, et pour profiter en même temps du reliquat de l'effet de la dévaluation de 1969 et des réévaluations de droit ou de fait de certains de nos concurrents, nous suscitons et favorisons les fusions de sociétés industrielles et leur productivité, ce qui, dans un premier temps, amène à des réductions d'emplois alors que 500.000 jeunes accèdent chaque année au marché du travail.

Sans doute ne s'agit-il là que d'une situation provisoire, mais qu'il serait dangereux de voir se prolonger sous peine d'explosion sociale et il nous faut, jour après jour, et impérativement, trouver des activités de remplacement.

Dans le même moment se poursuit le mouvement inflationniste qui, nouveau paradoxe, avec la hausse du pouvoir d'achat devrait entraîner une reprise vigoureuse de la consommation intérieure, ce qui risque indirectement de peser sur notre balance commerciale.

Et, autre paradoxe, au moment où la confiance en la monnaie paraît s'affaiblir, l'épargne s'accroît mais de façon regrettable sous forme d'épargne à très court terme permettant une liquidité immédiate et par conséquent sujette aux paniques.

Tels sont les termes de nos incertitudes actuelles, au moment d'analyser le projet de budget pour 1972.

De ces différentes présentations, le Gouvernement met l'accent sur nombre de caractéristiques de son projet :

1° Equilibre budgétaire rigoureux et neutralité budgétaire. Le budget présenté est en équilibre à 110 millions près et il en résulte un aspect psychologique qui n'est pas négligeable, mais nous savons combien cet équilibre est fragile et qu'en fait c'est la loi de règlement que nous ne connaissons que dans deux ans qui nous fixera sur sa réalisation assortie peut-être de deux collectifs.

Nous enregistrons cependant avec satisfaction que la loi de règlement de 1969 a constaté un déficit moindre que prévu et qu'enfin la loi de règlement de 1970, si elle n'est pas encore publiée, semble devoir confirmer l'équilibre mais ce qui est plus grave c'est que l'équilibre pour 1972 n'est atteint qu'au prix de hausses intervenues depuis le début de l'année dans les grands secteurs de services publics et qui, en année pleine et en faisant abstraction de nouvelles mesures dans le même sens, doivent se chiffrer à 2 milliards environ et on peut se demander si, dans les circonstances actuelles, il n'eut pas mieux valu différer ces mesures.

Il est dû également au reniement d'allégements fiscaux prévus expressément par la loi de finances pour 1971 (alignement de la fiscalité des non-salariés sur celle des salariés, soit environ 1 milliard de francs, et régime spécial pour les revenus déclarés par des tiers) et cette entorse à des dispositions législatives n'est pas faite pour renforcer le crédit de l'Etat.

Quant à la neutralité budgétaire, elle est apparemment réalisée par une croissance des dépenses sensiblement égale à la croissance de la P. I. B., toute distorsion due à une hausse des prix ou à des interventions imprévues viendrait à compromettre cette neutralité.

2° Le budget se base sur une volonté de croissance élevée de la P. I. B. et sur le relai des exportations par la consommation intérieure et l'équipement collectif. L'objectif est certes raisonnable en ce qui concerne le taux de croissance encore qu'il nous faille le comparer à des ambitions beaucoup plus modestes de nos partenaires européens, mais les mesures prises par les U. S. A. malgré la faiblesse de nos exportations envers ces pays vont nous confronter à une concurrence plus active. Nous trouvons peut-être là l'explication partielle d'un certain revirement de nos attitudes vis-à-vis de la Grande-Bretagne et du rapprochement de notre pays avec les pays de l'Est que n'explique pas le seul « flirt » de la R. F. A. avec l'U. R. S. S.

Quant au relai des exportations par la consommation intérieure, ce qui a évidemment pour but de maintenir un niveau d'emploi suffisant, il doit s'accompagner d'une poussée d'épargne à moyen et à long terme. Il comporte en contrepartie le danger déjà évoqué pour un pays pauvre en matières premières comme le nôtre d'entraîner un déséquilibre de sa balance commerciale dans le même temps que sa balance des paiements n'est pas euphorique.

3° Relance des investissements publics, suppression du fonds d'action conjoncturelle, nouvelle orientation de la recherche, et économies obligatoires.

Ce sont là des déclarations d'intention auxquelles nous ne pouvons que souscrire, mais la reprise de grands travaux après deux années de demi-stagnation entraîne toujours des frais accrus et de plus une partie substantielle d'autorisation de programme et de crédits de paiement doivent être amputés des hausses de prix intervenues ou à intervenir.

La nouvelle orientation de la recherche vers des tâches plus rentables à court terme marque un tournant que nous aurions dû prendre plus tôt aux dépens des dépenses de prestige, encore faudrait-il que celles-ci n'aient pas atteint un point de non retour et nous avons le droit d'être quelque peu sceptique à ce sujet, ne serait-ce que dans l'aérospatiale.

Enfin, si le fonds d'action conjoncturelle disparaît sans que nous ayons pu nous prononcer de façon définitive sur le fait qu'il ajoutait ou supprimait quelque chose aux budgets précédents, et la lecture même des documents budgétaires laisse planer une incertitude sur la destination de ce fonds. Nous craignons quant à nous que les économies budgétaires de 200 millions de francs en raison du manque d'élasticité des services votés n'affectent des investissements utiles.

Conclusion.

S'il fallait nous résumer nous insisterions sur l'équilibre économique, financier, monétaire et social extrêmement précaire que révèle ce budget. Certaines intentions sont bonnes et il convient de le dire, mais des erreurs ou des maladresses sont encore commises et les motifs d'inquiétude sont malheureusement nombreux.

Parmi ceux-ci la hausse des prix qui dépassera de 50 % en 1971 la prévision et dont la modestie des hypothèses pour 1972 (4,3 %) ne peut manquer de frapper après des déclarations officielles assez maladroitement à notre sens visant les hausses de certains services publics à attendre dès la fin de la pause actuelle.

Inquiétudes pour l'emploi, même en tenant compte des effets contradictoires de la création de l'agence de l'emploi qui a amené l'inscription de plus nombreux chômeurs et du nombre de jeunes ou de moins jeunes qui ne se font pas automatiquement inscrire, le nombre des chômeurs est bien près d'atteindre un seuil explosif, dans le même temps que des entreprises ne trouvent pas la main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin.

Inquiétudes quant aux conséquences financières d'un désengagement partiel des U. S. A. dans la défense de l'Europe qui nous conduirait soit à des accords politiques dont les dangers ne sont pas tous fictifs, soit à la reconversion de notre stratégie avec les dépenses que cela comporte.

Inquiétudes majeures quant à l'évolution du budget social de la Nation dont le volume dépassera avant deux ans le budget de l'Etat avec des charges croissantes pour le budget général sans que pour autant le sort des personnes âgées et des rentiers viagers, s'il a été légèrement amélioré, ne trouve une solution satisfaisante.

Maintien avec même une légère aggravation de la prédominance de la fiscalité indirecte sur la fiscalité directe seule susceptible de modulation permettant une meilleure justice sociale.

Atteinte au crédit de l'Etat qui ne respecte pas les engagements solennellement inclus dans la loi de finances antérieure.

Tendance sans cesse croissante de transferts du budget de l'Etat sur ceux des collectivités locales avec l'habileté de présenter certaines mesures comme facultatives comme il en est de l'article 56 prévoyant la possibilité de départementalisation de routes nationales.

Enfin inquiétudes quant à l'évolution du Marché commun en face du désordre monétaire dont la fin n'apparaît pas proche et devant la stagnation, voire la récession qui menace l'économie de certains de nos partenaires et clients.

Notre politique économique comporte des à-coups incompatibles avec la bonne ordonnance de nos investissements comme avec une politique étrangère à long terme.

On a parfois l'impression de naviguer à vue dans un contexte qui est lui-même fluctuant et sur ce point nous voudrions mettre l'accent sur les fautes passées qui ont empêché la création d'un véritable marché commun muni d'un exécutif pouvant prendre des décisions, et au fur et à mesure que le temps passe cet objectif paraît de plus en plus lointain. S'il fallait un exemple concret bien que mineur de cet état d'esprit, il suffirait d'examiner les résultats obtenus dans l'aérospatiale de la fusée Europa II.

Malgré ce préambule, nous conservons un certain nombre d'atouts dans notre relative stabilité monétaire comme dans le résidu de notre dévaluation de 1969, mais une extrême vigilance est de rigueur tant avec l'extérieur qu'avec l'intérieur et aucune erreur ne nous sera pardonnée, comme aucune maladresse ne pourra s'effacer. L'action devra se poursuivre avec toute la continuité désirable. Mais aussi et c'est un peu contradictoire avec tout le pragmatisme qu'exigera l'ajustement aux conditions du moment et cela malgré les réticences qu'entraînent de nombreux tabous plus malaisés à combattre que des difficultés plus concrètes.

PREMIERE PARTIE

La situation économique et financière.

Examiner le projet de budget qui nous est soumis c'est rechercher si et dans quelle mesure l'outil économique essentiel qu'il représente pourra être utilisé à bon escient, si les principaux moyens dont il prévoit la mise en œuvre permettront d'écarter la menace que font peser sur l'expansion modérée mais continue de notre pays de graves éléments dépressifs et, ainsi, d'assurer dans les meilleures conditions le mouvement de croissance de l'économie française. C'est aussi examiner dans quelle mesure son exécution aura une influence sur notre politique générale intérieure et extérieure.

TITRE I

LA MENACE DE FACTEURS DEPRESSIFS

L'ébranlement monétaire et ses conséquences directes et indirectes d'abord sur la croissance économique, puis dans le domaine des échanges commerciaux — où la rivalité pourrait être d'autant plus vive que le volume de ceux-ci serait contracté par suite des mesures protectionnistes adoptées par les Etats-Unis — risquent de perturber profondément notre économie, déjà atteinte par le virus inflationniste. Aussi nous paraît-il intéressant :

— de consacrer une longue étude aux divers événements qui ont conduit à la crise monétaire internationale ;

— d'examiner comment l'ensemble communautaire y a réagi, avant d'observer les mouvements inflationnistes dont nous considérons la persistance comme très préoccupante.

CHAPITRE PREMIER

L'EBRANLEMENT MONETAIRE

Au cours du dernier trimestre écoulé, les relations financières internationales ont été brutalement perturbées par les décisions américaines adoptées le 15 août 1971 ; sans que l'on puisse établir une relation de cause à effet, force est d'observer que celles-ci sont intervenues quelques jours après que la France ait effectué des retraits d'or auprès du Trésor américain en vue de procéder à un remboursement au Fonds monétaire international. Ces décisions, rappelons-le, tendent à suspendre la convertibilité du dollar en or, sans modifier la parité de cette devise et à instituer en même temps une surtaxe de 10 % sur les marchandises importées aux Etats-Unis afin d'améliorer la balance des paiements américaine. Ces mesures, non seulement portent un coup décisif au système monétaire international déjà fortement lézardé, mais encore font peser un risque important sur les échanges internationaux, dont la libération progressive n'avait pas été obtenue, sans de longues négociations menées au cours des vingt dernières années. A la date d'impression du présent rapport, ce risque est perceptible, encore que la suppression de la taxe de 10 %, mais avec maintien du contingentement sur les importations aux U. S. A. de textiles japonais, laisse à penser que certaines atténuations ne sont pas impossibles dans un proche avenir.

A. — Le blocage progressif du système de l'étalon de change or.

1° LE RÉGIME DE L'ÉTALON DE CHANGE OR

C'est à la conférence de Gênes en 1922 que fut reconnu officiellement le système du *Gold Exchange standard* : la monnaie émise par un pays devait être gagée désormais à la fois par de l'or et par des réserves de change. Sans doute cette officialisation de l'étalon de change or avait-elle pour but d'économiser l'usage du métal précieux par le maintien de réserves sous forme de balances à l'étranger : elle permettait en effet d'éviter une pénurie de l'or

au moment où les besoins nés de la reconstruction après la première guerre mondiale se faisaient sentir en même temps que les échanges internationaux étaient multipliés.

Les critiques soulevées par le système du *Gold Exchange standard* ont été nombreuses : nous retiendrons d'abord qu'il est une source d'inflation puisque le même stock d'or sert de base à l'émission de monnaie de réserve qui gage à son tour l'émission de monnaies satellites. Mais surtout l'étalon de change or, parce qu'il permet au pays disposant d'une monnaie de réserve de ne pas équilibrer ses paiements extérieurs, présente un aspect dangereux : l'augmentation des émissions en monnaie papier. Dès lors le risque est grand que la monnaie de réserve ne soit plus « bonne comme de l'or », qu'au *Gold Exchange standard* se substitue peu à peu un régime d'étalon-devise, par exemple d'étalon-dollar.

En fait, comme l'a judicieusement remarqué M. Guillon, le régime intitulé *Gold Exchange standard* est mal dénommé car dans ce système la part la plus élargie laissée aux instruments internationaux d'échange est plus importante que l'or. Ainsi la monnaie choisie comme centre, à savoir le dollar, a servi à régulariser les échanges internationaux et on peut considérer que le *Gold Exchange standard*, au sens de devise convertible en or, n'a eu qu'une existence limitée jusqu'à la réforme américaine de 1934 qui a vu naître un pseudo *Gold Exchange standard*.

2° LA RÉFORME MONÉTAIRE AMÉRICAINE DE 1934

La dévaluation du dollar en janvier 1934 avait notamment permis de continuer de garantir en tous temps la monnaie américaine, dollar par dollar, par l'or possédé par la Trésorerie et en même temps de fixer dans le *Gold Reserve Act* le prix de l'or à 35 dollars l'once, ce qui correspondait alors à une dévaluation de la devise américaine de 40,94 %.

Dès lors que le dollar restait convertible en or, force était de noter que cette devise constituait la monnaie-clé. Or, pour permettre aux autres pays de se procurer des dollars, donc des devises valeur-or, il était patent que la balance des paiements du pays à monnaie-clé devait être déséquilibrée puisque ce pays « cède de ses organes monétaires » : faire cesser ce déséquilibre c'était certes supprimer l'arrivée des devises fortes dans les autres pays et bloquer le *Gold Exchange standard*.

3° LES ACCORDS DE BRETTON-WOODS ET L'OR

Conclus en juillet 1944, les accords de Bretton-Woods ont institué le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et ont précisé la définition des monnaies :

a) Le pair de chaque Etat devait être exprimé en or pris comme commun dénominateur (ou en dollars des Etats-Unis d'Amérique) du poids et du titre en vigueur le 1^{er} juillet 1944 ;

b) L'achat ou la vente d'or par un membre du F. M. I. est effectué à un cours qui ne saurait être supérieur ou inférieur au pair, plus ou moins une marge de 1 %.

Chaque nation est tenue de faire un apport (un quart en or, trois quarts en billets nationaux), comme dans une société de secours mutuel.

Par suite de la seule convertibilité du dollar en or, on peut considérer que les accords de Bretton-Woods ont marqué officiellement une novation monétaire : le pseudo *Gold Exchange standard* a définitivement cédé la place au *Gold Exchange standard Dollar*. Cependant, il y a une contradiction à la base de ce nouveau système : nous l'avons déjà noté, pour qu'il y ait des disponibilités en dollars à travers le monde, il faut que la balance des paiements américaine soit déficitaire et la rétablir, c'est tarir la source des liquidités internationales. Ainsi, on risque de provoquer :

— soit une inflation, si pour augmenter ces liquidités on accroît trop le déséquilibre de la balance américaine ;

— soit une déflation, si on a recours à la raréfaction des liquidités pour rétablir l'équilibre de ladite balance des paiements.

4° LES VICISSITUDES DU « POOL DE L'OR »

Si la somme des dollars disséminés dans le monde s'accroissait au point que la conversion totale en or puisse être difficilement assurée, il faudrait craindre que les porteurs de dollars réclament la convertibilité et que les autorités américaines, devant faire face à une demande massive, décident d'établir l'embargo sur l'or.

Afin de se prémunir contre les flambées spéculatives, dès l'automne de 1960 — après que dans une atmosphère de panique, le cours de l'or ait atteint 40 dollars l'once — le Gouvernement américain proposa de mettre en place le « pool de l'or ».

Groupant les Banques centrales de l'Allemagne fédérale, de la Belgique, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suisse, des Etats-Unis et du Royaume-Uni, le « pool de l'or » devait permettre de répartir sur l'ensemble de ces pays la charge du marché de Londres, pour en accroître la stabilité : les Banques centrales, membres du pool, s'interdisaient de procéder à des opérations indépendantes et désordonnées d'achat d'or et acceptaient d'agir avec la plus grande souplesse dans le cadre d'une discipline collective.

Cependant, le pool de l'or ne pouvait résoudre à lui seul les difficultés du système monétaire international, ni paralyser toutes les pressions spéculatives : en effet, en mars 1968, devant un nouveau déferlement de la spéculation, le Sénat américain dut alors voter la suppression de la couverture or du dollar et, à la demande de Washington, le marché de l'or à Londres est fermé.

Le pool de l'or auquel la France ne participait plus depuis juin 1967 fut conduit à décider que les stocks d'or sont réservés aux règlements entre banques centrales et que seuls, ces règlements se feraient au prix officiel de 35 dollars l'once. Le pool de l'or avait désormais vécu.

5° LA PROLIFÉRATION DES EURODEVISES

Bien que la notion d'eurodollar soit plus communément admise, nous préférons parler d'eurodevises, terme plus général qui recouvre davantage la réalité, plutôt que d'eurodollars. Nous reprendrons toutefois le terme d'eurodollar juste pour rappeler brièvement la définition qu'en a donnée la Banque des règlements internationaux appelée à jouer un rôle prépondérant sur le marché de ces devises. Selon cet organisme, les eurodollars sont les dollars acquis par des banques exerçant leur activité en dehors des Etats-Unis et employés soit directement soit après conversion en une autre monnaie, en vue de l'octroi de prêts à des emprunteurs.

C'est donc la destination donnée aux devises ayant servi à effectuer des opérations sur le marché des changes qui doit ici retenir l'attention : par exemple, un dollar détenu par une banque française et redéposé à Londres devient un eurodollar alors que le même dollar, redéposé aux Etats-Unis, est toujours considéré comme un dollar ; cependant s'il était prêté à nouveau à une banque euro-

péenne, il deviendrait à nouveau un eurodollar. Ainsi pour qu'il y ait création d'eurodevises, il faut au moins deux transactions dont une intéresse le pays d'origine de la devise concernée.

Dès lors « l'eurodevise ne peut vivre que si elle change de mains plusieurs fois. De là découle son existence transitoire et éphémère... qui dépend de l'état des relations politiques et économiques internationales. En résumé tout se passe comme si l'eurodevise n'existait que par son développement » (1). Un tel développement explique que la part des monnaies autres que le dollar dans les ressources nouvelles se soit très sensiblement accrue, passant de 15 % à un peu plus de 30 %. Malgré cet essor, le marché européen des devises est essentiellement celui du dollar, et à ce titre il a joué un rôle important pour renforcer le dollar comme pivot du système monétaire international, en permettant à la fois d'amortir les échanges internationaux et « d'atténuer indirectement par l'offre des eurodollars les pressions qui auraient pu être dirigées contre le stock des Etats-Unis » (2).

N'est-ce pas là un nouveau paradoxe que le dollar, du fait de sa multiplication, par le canal de l'euromarché, « acquiert une vertu supplémentaire alors qu'en matière monétaire, le bon sens veut plutôt que rareté soit synonyme de valeur » (2). En fait, tant que la spéculation ne jouait pas, chacun pouvait y trouver son compte : les Etats-Unis remettaient des chèques en dollars aux pays européens qui ne les présentaient que rarement à l'encaissement mais qu'ils pouvaient théoriquement changer contre de l'or : ainsi la France, à plusieurs reprises, a procédé à des opérations de cette nature, se procurant par ce biais le métal précieux dont elle avait besoin.

Cependant on voit quel est le danger d'un tel système : les banques centrales sont amenées à créer en quelque sorte des nouveaux dollars qui s'ajoutent à ceux résultant du déficit de la balance des paiements américaine ; par suite du seul accroissement observé en 1970 (+ 13 milliards de dollars) la masse des eurodevises est passée de 44 milliards de dollars en 1969 à 57 milliards de dollars en 1970.

Les gouverneurs des banques centrales européennes constatant cette croissance anormale et alarmante ont alors décidé en juin dernier de ne plus alimenter le marché de l'eurodollar. Décision sage certes mais tardive dans la mesure où elle était prise en pleine crise de spéculation sur les marchés des changes européens.

(1) J. Rosselot : « L'Euromarché » in, revue du Ministère de l'Economie et des Finances, n° 54, janvier-mars 1971.

(2) Article déjà cité.

Bien plus, cette décision intervenait quelque temps après que la Bundesbank ait immobilisé en bons du Trésor américain une partie des 10 milliards de dollars de ses réserves de change, permettant alors aux Etats-Unis de financer un déficit budgétaire considérable sans avoir à recourir à un emprunt sur leur marché interne et relançant la course folle des capitaux flottants et la spéculation qui ordinairement l'accompagne.

B. — Du dollar affaibli au dollar de combat.

1° UNE DÉVALUATION DE FAIT

Depuis la réévaluation de 8,5 % du Deutschmark d'octobre 1969, le problème du dollar était posé de manière aiguë. Le flottement de la monnaie allemande décidé à nouveau au mois de mai dernier — mouvement immédiatement suivi d'ailleurs par le florin — avait indiqué une baisse sensible de la valeur relative du dollar.

Au demeurant, dès 1970, un renversement sans précédent des courants de capitaux s'était produit aux Etats-Unis : alors que, dans ce pays, en effet les entrées nettes étaient de 3,6 milliards de dollars en 1969, les sorties s'élevaient à 10 milliards de dollars environ, l'année suivante. Ces sorties qui sont dues essentiellement à l'accélération des investissements directs à l'étranger et à la réduction brutale des achats étrangers d'actions américaines ont amené le renversement de la balance américaine des paiements qui avait enregistré un excédent de 2,7 milliards de dollars en 1969 et a connu en 1970 un déficit de 10,7 milliards de dollars. Parallèlement, les opérations de capital en Allemagne fédérale reproduisent exactement pour ces deux années le négatif de celles observées aux Etats-Unis : alors que les sorties nettes de capitaux en 1969 avaient été de 4,3 milliards de dollars en Allemagne fédérale, c'est près de 5 milliards de dollars qui ont trouvé accueil dans ce pays en 1970.

La complexité du problème du dollar résulte, comme l'a pertinemment souligné M. André Piatier, de « l'existence de trois circuits-dollar » :

a) Le premier, circuit monétaire intérieur américain, correspond au rôle du dollar comme monnaie nationale ;

b) Le second, marchés des changes et banques centrales, permet aux autres pays de constituer leurs réserves en dollars ;

c) Le troisième circuit, celui de l'eurodollar, est en fait le véritable marché planétaire de la devise américaine (1).

On comprend dans ces conditions combien les politiques économiques nationales, celles des pays partenaires de la Communauté européenne notamment, risquent d'être différentes voire ambiguës, selon qu'elles favorisent le deuxième ou le troisième circuit. On comprend aussi que les solutions proposées pour remédier aux difficultés actuelles sont susceptibles d'accentuer l'absurdité du système monétaire international dans la mesure où elles procéderaient d'une vue incomplète de ces circuits-dollar. On comprend enfin que des interférences se produisent nécessairement entre ces circuits : le déficit croissant de la balance des paiements américaine ne constituait pas en soi un danger pour les Etats-Unis tant que la hausse des prix intérieurs restait modérée ; quand une inflation persistante amena le dollar à perdre sa valeur réelle, les spéculateurs internationaux vendirent massivement les dollars qu'ils détenaient et achetèrent en contrepartie des devises autres : ainsi intervint la spéculation sur le mark au printemps dernier. Le rush des dollars apportés aux banques allemandes pour qu'elles les convertissent en marks fut tel que le Gouvernement de l'Allemagne fédérale dut décider le flottement de sa monnaie, c'est-à-dire consentir que le cours de celle-ci soit fixé en fonction de l'offre et de la demande. Cependant, malgré cette mesure et celle de flottement également adoptée par les Pays-Bas pour le florin et malgré la réévaluation du franc suisse, la vague de spéculation continua à déferler sur l'Europe.

Les protections hâtivement mises en place par les pays du Marché commun et prises en ordre dispersé ne tardèrent pas à s'avérer à peu près inefficaces. Ainsi, le 13 août 1971, soit deux jours avant l'annonce de la décision du Président Nixon de refuser la conversion du dollar en or, l'afflux de cette devise fut si important en Allemagne que sa cotation s'établit à 10 % au-dessous de son cours normal. En fait, la spéculation était avivée par l'inflation accrue aux Etats-Unis et la détérioration aggravée de la balance des paiements américaine : en effet, alors que l'indice des prix de gros progressait à un rythme annuel de 8,4 %, les dernières conventions collectives conclues dans les aciéries, le secteur des

(1) A. Piatier : Stratégies monétaires et stratégie économique in, « Le Monde » du 11 mai 1971.

métaux ferreux et celui des chemins de fer accordaient des augmentations salariales minimales de 10 % l'an et les industriels annonçaient des hausses de prix substantielles (+ 4 à 5 % pour les automobiles, + 8 % pour l'acier). Dans le même temps (premier semestre de 1971) la balance des paiements accusait un déficit de 11,2 milliards de dollars, qui devait être encore aggravé au début du troisième trimestre : selon les experts de la Morgan Guaranty Trust, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 15 août 1971, ce déficit aurait été de 21,3 milliards de dollars.

Une telle crise ne pouvait se prolonger sans mettre en péril l'économie américaine et provoquer de manière durable le dérèglement complet des mécanismes monétaires internationaux.

2° LA POLITIQUE AMÉRICAINE DE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

C'est dans ces conditions que le président Nixon fut conduit à prendre des décisions capitales destinées à la fois à faire stopper la spéculation contre le dollar, à combattre l'inflation et la dégradation de la balance des paiements et à provoquer la relance économique. Rappelons-les brièvement :

- *sur le plan du commerce extérieur et des changes :*
 - suspension de la convertibilité du dollar en or ;
 - consultations internationales d'urgence, pour la réforme du système monétaire ;
 - maintien de la parité du dollar à 35 dollars l'once ;
 - institution d'une surtaxe temporaire de 10 %.
- *dans le domaine de la lutte contre l'inflation et de la relance économique :*
 - blocage des salaires, prix et loyers pour trois mois ;
 - compressions des dépenses fédérales pour 1972 ;
 - réduction de 10 % de l'aide à l'étranger ;
 - détaxation de 10 % pour un an des investissements industriels ;
 - abrogation de la taxe de 7 % sur l'achat des voitures ;
 - mise en vigueur, dès le 1^{er} janvier 1972, de dévaluations fiscales en faveur de la consommation.

Si la réaction américaine était prévisible, l'importance des mesures, leur caractère unilatéral et protectionniste jeta un trouble d'autant plus profond chez les partenaires commerciaux des Etats-Unis que jusque-là aucune décision concertée de ceux-ci, même des pays adhérents au Marché commun n'avait été arrêtée. Deux éléments du programme américain retiendront l'attention :

a) *Le refus d'assurer la convertibilité du dollar en or* marquait la reconnaissance officielle par le Gouvernement américain que les accords de Bretton-Woods avaient vécu : le dollar n'était plus désormais garanti en or mais en même temps était mis à l'abri des pressions des banques centrales. Il serait hasardeux d'en conclure que la décision américaine remet le dollar au rang d'une vulgaire monnaie. Au contraire, elle tend à substituer définitivement à l'étalon or un nouvel étalon, celui du dollar qui, au lieu de l'effondrement attendu serait ainsi promu au rang de devise-pivot du système monétaire international. Certes le Gouvernement des Etats-Unis ne rejette pas l'or et entend même préserver le stock de Fort Knox ; mais en faisant de sa monnaie un dollar de combat, il adopte une position de force et peut même soutenir l'assaut mené par d'autres pays en vue d'une dévaluation du dollar ou d'une augmentation du prix de l'or.

b) *L'institution de la surtaxe à l'importation de 10 %* devrait freiner les achats de biens à l'étranger et par là même permettre un retournement progressif de la balance commerciale qui, de déficitaire, pourrait redevenir excédentaire.

L'attitude du Gouvernement américain dans ce domaine des échanges commerciaux s'inspire de considérations analogues à celles que nous avons déjà relevées pour les finances extérieures : à savoir transformer en une politique de force la position de faiblesse de l'économie américaine. Par cette surtaxe de 10 %, le sauvetage du dollar pourrait être assuré grâce aux sacrifices demandés aux nations qui vendent des biens aux Etats-Unis ; leur compétitivité risque alors d'être réduite à l'extrême.

Que faut-il penser de l'efficacité de ces mesures ? Dans un premier temps, face à des partenaires divisés quant aux modifications de structures à apporter au système monétaire international, quant au rôle respectif du dollar et de l'or au sein d'un tel système, quant à l'attitude politique générale à adopter vis-à-vis des Etats-Unis dont le leadership devrait être maintenu, selon certains, contesté selon d'autres, la position américaine apparaît comme affermie. La plupart des observateurs économiques reconnaissent en effet que

la faiblesse du dollar a cédé la place à une vigueur nouvelle : celle-ci à vrai dire nous semble momentanée, apparente et dangereuse pour les nations exportatrices même quand ces exportations ne sont pas dirigées vers les U. S. A.

Momentanée, parce que l'effet de surprise passé, il n'est pas réaliste, même pour des considérations de politique étrangère, d'accepter sans sourciller la décision unilatérale américaine ; il n'est pas opportun non plus de s'engager à réévaluer les autres monnaies en assurant le maintien de parité du dollar, ou de rejeter le principe de l'augmentation du prix de l'or.

Momentanée également, parce que l'application de la surtaxe de 10 % ne saurait être maintenue longtemps à l'égard des pays qui sont les fournisseurs les plus importants du marché américain sans que ceux-ci ne tentent de mettre en œuvre des parades, voire des représailles commerciales à moins d'accepter, comme le Japon, de limiter pendant une période déterminée l'accroissement annuel des ventes à destination des Etats-Unis et de prendre le risque de voir s'étendre le chômage. Au demeurant, la surtaxe américaine étant contraire à l'action entreprise depuis 1947 par le conseil du G. A. T. T. (General Agreement on Tariffs and Trade : accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en vue d'abaisser les tarifs de douanes d'abord par des concessions réciproques produit par produit, puis par des concessions linéaires (pourcentage identique pour tous les produits), on ne voit pas pourquoi chacun des partenaires commerciaux des Etats-Unis n'élèverait pas, à son tour, une muraille protectionniste : l'extension, de proche en proche, des contrôles ouvrirait alors une ère de régression des échanges internationaux difficilement tolérable.

Apparente, parce que l'abdication de la convertibilité du dollar en or, sans augmentation du prix du métal précieux, constitue une dévaluation de fait de cette devise et est en somme l'aveu de la disparité entre les prix américains et ceux des produits étrangers.

Apparente aussi parce que la réduction des importations étrangères, consécutive à l'application de la surtaxe de 10 %, risque d'atténuer l'effet stabilisateur de certaines de celles-ci sur le marché américain, dans les domaines où la concurrence était la plus vive, et même si en définitive le commerce extérieur ne représente que 5 % environ du produit national brut des Etats-Unis.

Dangereuse pour les Nations exportatrices et surtout pour celles dont le seuil de compétitivité sans être encore atteint n'en est pas moins proche.

En effet, les exportateurs effectuant leurs principales transactions avec les U. S. A., soucieux de ménager leur potentiel économique, ne vont pas manquer d'attaquer les marchés où, jusque-là, ils étaient peu implantés et chez lesquels nous étions en particulier les mieux placés jusqu'à présent.

CHAPITRE II

LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET LA CRISE MONETAIRE INTERNATIONALE

A. — Les Européens pris de court.

La crise du système monétaire international était certes prévisible ; les nations membres de la Communauté Economique Européenne avaient, à plusieurs reprises, tenté de mettre sur pied les dispositifs de protection, sans parvenir cependant à fournir le « test de leur volonté de faire l'Europe de l'union économique et monétaire ».

1° DES PROPOSITIONS DIVERGENTES

Le Parlement européen appelé le 18 mai 1971 à se prononcer sur la crise monétaire consécutive au flottement du mark adoptait une résolution ambiguë ; de leur côté les Ministres des Finances des Six réunis à Bruxelles, le 1^{er} juillet 1971, proposaient d'élargir quelque peu les marges de fluctuation des monnaies européennes à l'égard du dollar dans une limite de 2 % (au lieu de 0,75 %) et se ralliaient, non sans difficultés, au principe du rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies européennes.

L'Europe monétaire aurait pu paraître alors, bien lointaine, compte tenu de l'instabilité des échanges intracommunautaires qui perturbait le jeu de la concurrence et rendait en outre très malaisée l'application des garanties européennes de prix de certaines denrées agricoles. Cependant à cause de ces difficultés, la constitution de l'union monétaire européenne fut présentée comme l'élément préalable de toute réforme du système monétaire. Il n'était plus le temps, à vrai dire pas trop lointain, où la monnaie européenne était considérée par M. Debré comme une utopie ; cinq mois à peine après cette déclaration, M. Jeanneney devait reconnaître que le choix est entre l'étalon dollar universel et une monnaie européenne autonome, capable de résister aux désordres des flux financiers internationaux. « S'il faut, pour cela que son cours fluctue sur le

marché extracommunautaire des changes et par rapport à l'or, admettons-le, non certes comme une solution idéale, mais comme un moindre mal ».

Ces hésitations, ces ambiguïtés, ces propositions souvent divergentes montraient assez que les partenaires de la C. E. E. n'étaient pas prêts à se rallier à une politique monétaire commune : toutes les résolutions et les déclarations d'intention ne pouvaient, en effet, atténuer l'incompatibilité des taux de change flottants (mark, florin) avec le bon fonctionnement du Marché Commun. Aussi, cinq jours avant la déclaration du Président Nixon, l'Institut I. F. O. de Munich estimait qu'une politique monétaire et économique commune ou coordonnée, dans le cadre d'une union monétaire, n'était qu'une utopie et non une conception réalisable.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les membres de la Communauté Economique Européenne aient été divisés quant aux solutions à proposer pour tenter de sortir de la crise monétaire internationale.

Bien plus, compte tenu des intérêts immédiats en jeu, il n'y a pas lieu d'être surpris de la confrontation qui devait opposer les six pays du Marché Commun, dans les jours ayant suivi la décision américaine :

— d'une part, en effet, le projet allemand, certes cohérent, d'institution d'un système généralisé de monnaies flottantes, mais dont l'efficacité restait à prouver, la pratique qui en a été faite en Allemagne n'ayant pas, semble-t-il, apporté une amélioration très nette au marché allemand ;

— d'autre part, la position française clairement affirmée à plusieurs reprises, tendant au retour à des parités fixes après un réaligement de l'ensemble des monnaies sans exclusive, seule procédure permettant que le prix payé en monnaie nationale aux producteurs locaux ne puisse pas diminuer. Toute solution qui ne serait pas globale et qui conserverait au dollar seul la parité actuelle signifierait que le prix des produits (céréales, café ...) exprimé en dollars demeurerait constant alors que le prix payé aux producteurs nationaux et exprimé en livres, en francs, en cruzeiros doit baisser : proposition économique irréaliste et politiquement inopportune.

2° LE MARCHÉ COMMUN AGRICOLE MENACÉ

A vrai dire, au-delà du problème monétaire, c'est un problème économique qui est posé aux pays de la Communauté Economique Européenne à savoir la survie du Marché Commun agricole. Sans doute, l'unité de compte servant à la fixation des prix communs a-t-elle été définie en un poids d'or égal à celui du dollar ; sans doute, dans le cas où la parité officielle du dollar en or serait modifiée, l'unité de compte européenne est-elle susceptible de conserver sa définition en or.

La difficulté n'est pas là : elle procède de la baisse d'un montant inégal des prix agricoles qui serait enregistrée dans les nations partenaires du Marché Commun qui auraient été conduites à réévaluer leur monnaie à des taux différents.

Or, depuis l'adoption de la mesure d'inconvertibilité du dollar en or par les autorités américaines, la Belgique a rejoint l'Allemagne fédérale et les Pays-Bas dans le camp des nations appartenant à la Communauté Economique Européenne ayant décidé le flottement de leur monnaie : d'ores et déjà les parités du franc belge, du mark et du florin varient par rapport à l'étalon que représente l'unité de compte et ces fluctuations entraînent des mouvements parallèles des prix agricoles dans le Benelux et l'Allemagne fédérale. Dès lors, sur les marchés d'exportation et d'importation, les denrées produites dans ces pays devraient être d'un prix plus élevé que celles offertes par les autres partenaires communautaires : pour éviter ces distorsions et les perturbations qui en résulteraient dans les échanges commerciaux, on a eu recours au système des montants compensatoires constitués à la fois :

— par les taxes perçues sur les importations (dans le Benelux et en Allemagne fédérale) de denrées agricoles provenant des autres pays de la C. E. E. ;

— par des subventions versées aux exportateurs (du Benelux et d'Allemagne fédérale) lorsqu'ils vendent ces mêmes produits dans le reste de la C. E. E.

Certes, il avait été admis que les montants compensatoires disparaîtraient quand les monnaies des nations intéressées cesseraient de flotter ; mais la réévaluation officielle, se substituant à la réévaluation de fait provoquée par le flottement, doit se traduire, en l'absence de montants compensatoires, par une réduction des

prix payés aux agriculteurs des pays partenaires européens ayant décidé d'effectuer une telle opération monétaire. Conscient de cette difficulté et soucieux d'éviter une baisse des revenus agricoles, le Gouvernement allemand a récemment demandé le maintien de ce système en cas de réévaluation officielle. Si un tel maintien était décidé le danger d'un retour au cloisonnement des marchés, protégés par ces taxes compensatoires, ne saurait alors être écarté et après les divisions des six face au problème de l'instauration d'un nouveau système monétaire international, on est en droit de se demander si, à travers le Marché Commun agricole, la Communauté Economique Européenne elle-même ne risque pas d'être remise en cause.

Pour pallier ces inconvénients en matière agricole, une solution simple consisterait à fixer une nouvelle grille des prix européens sur la base d'une unité de compte communautaire réévaluée : cependant les hausses de prix ainsi provoquées risqueraient en même temps d'alimenter l'inflation qu'il convient précisément de combattre. On pourrait également envisager pendant une certaine période le maintien des aides financières au profit des produits agricoles des pays intéressés selon le système du « deficiency payment » ou encore l'octroi de subventions à certaines catégories de producteurs, dans le cadre de la politique de réforme de l'agriculture européenne. Cependant ces dernières propositions, en raison de leur caractère provisoire, ne sauraient satisfaire pleinement les Gouvernements des nations concernées car, sur le plan des prix agricoles, une telle opération sans compensation se traduirait par le maintien des prix dans les pays considérés alors que chez les autres partenaires du Marché Commun elle entraînerait un relèvement des prix payés aux producteurs.

Ces difficultés ressenties dans le domaine agricole expliquent notamment les prises de position divergentes adoptées par les Six et montrent l'urgence d'une politique européenne cohérente si l'on veut éviter qu'à l'occasion de la crise monétaire internationale la construction communautaire laborieusement établie soit brutalement remise en cause. La ferme attitude du Gouvernement français accordant la priorité aux problèmes économiques n'aura sans doute pas peu contribué à la prise de conscience des dangers qui menacent le Marché commun.

B. — La détermination française dans la crise monétaire internationale.

1° LE MAINTIEN DE LA PARITÉ DU FRANC ET LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'attitude française en matière monétaire au cours des dernières semaines peut se comprendre en se souvenant que le principal objectif à atteindre, lors de la dévaluation du franc en août 1969 était de doter notre pays d'un franc de combat qui aurait assuré à notre économie le maintien d'une position relativement aisée quand la phase de décélération économique prévue alors pour 1970 devait survenir.

A cet égard, il convient de souligner que le processus de développement industriel mis en œuvre depuis 1969 a besoin d'être tiré par l'exportation et l'investissement, encore que dans la conjoncture actuelle l'accroissement de la consommation interne soit un facteur déterminant. Accepter de modifier la parité actuelle et partielle du franc c'était prendre le risque grave de diminuer la compétitivité de nos produits sur les marchés extérieurs alors que celle-ci avait pu être préservée jusque-là et au moment même où elle était susceptible d'être accrue, par suite du flottement des monnaies de nos principaux concurrents, flottement qui annonce généralement l'opération de réévaluation.

Par ailleurs, l'évaluation favorable de nos finances extérieures avait permis à notre pays de reconstituer en grande partie ses réserves fortement entamées à la suite des événements du mois de mai 1968 : déjà le redressement intervenu depuis le changement de parité du franc en août 1969 apparaissait spectaculaire puisque deux ans après, soit au 1^{er} août 1971, les réserves publiques d'or et de devises convertibles s'élevaient à 34.891 millions de francs contre 6.714 millions de francs.

a) *La position du Gouvernement français.*

Aussi comprend-on, d'une part, le refus du Gouvernement français de céder sur le plan de la fixité des parités et, d'autre

part, les mesures adoptées pour que la crise monétaire internationale, dans laquelle la France prétend n'avoir aucune responsabilité, n'affecte pas gravement la croissance économique et l'emploi.

De manière claire, le Gouvernement français a, dès le 19 août 1971, affirmé son attachement au principe de parité fixe fondée sur la définition en or de la valeur des monnaies tel qu'il a été retenu en 1944 par les négociateurs de Bretton-Woods. Après avoir décidé de maintenir en conséquence la parité du franc à 160 milligrammes d'or, le Gouvernement français a dénoncé la procédure du flottement des monnaies qui, selon lui, repose sur une conception erronée quant à la nature même de celles-ci. En effet si, comme l'a défini l'économiste Walras, toute marchandise est monnaie, il ne nous paraît pas possible de souscrire à l'assertion selon laquelle une monnaie est forcément une marchandise, ou du moins doit-on constater qu'il s'agit d'une marchandise d'une nature particulière, dont la valeur ne saurait être déterminée chaque fois en fonction de l'offre et de la demande car elle constitue en réalité l'étalon de toutes les autres valeurs.

b) *Une indispensable souplesse.*

Cependant tout en reconnaissant l'intérêt, en termes d'exportation et d'emploi, de la position française, il est clair que le maintien de la parité du franc ne conduit pas à lui conserver sa valeur réelle mais en réalité se traduit par rapport aux monnaies des autres partenaires commerciaux — à l'exception toutefois des Etats-Unis — par une dévaluation de fait avec les conséquences commerciales que comporte une telle opération, compétitivité accrue à l'exportation mais aggravation des prix des marchandises importées, ce qui handicaperait la relève en cours des exportations par la consommation intérieure. En revanche elle correspond à une réévaluation certes limitée mais néanmoins sensible par rapport au dollar. Ces constatations ne sont pas superflues : en effet si l'attitude française ne devait pas connaître un certain assouplissement, bien évidemment dans le cadre d'une nouvelle définition générale des parités, le risque serait alors grand que la fermeté d'aujourd'hui ne se traduise paradoxalement par une faiblesse caractérisée de notre économie. Pourquoi ? Parce que, comme l'a rappelé judicieusement M. Henri Bourguinat, la tendance à long terme — le « trend », selon les économistes — du commerce français « se caractérise par des exportations à caractère résiduel

par rapport au marché domestique alors que les importations suivent fidèlement la croissance de la production intérieure brute et le taux d'inflation interne » (1). Ou alors faudrait-il admettre un retournement peu probable de la tendance.

2° LA PROTECTION DE LA STABILITÉ INTERNE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Pour assurer la protection de la stabilité interne de l'économie, le Gouvernement français décidait dès le 21 août 1971 l'instauration d'un triple marché des changes. En effet, à côté du marché officiel sur lequel la Banque de France intervient pour maintenir les cours des devises à leur parité officielle, est créé un marché libre dit du franc financier où les cours des devises fluctuent au gré de l'offre et de la demande, sans intervention de l'institut d'émission, le marché de la devise-titre étant par ailleurs maintenu.

Comment fonctionnait ce triple marché des changes ?

a) *Sur le marché officiel*, Français et étrangers peuvent acheter ou vendre des devises ou des francs à la parité officielle afin d'effectuer :

— le règlement des marchandises importées ou exportées, y compris les frais de transport et d'assurance, les frais de douane, d'entrepôt, de magasinage, de manutention ;

— les paiements courants de l'Etat et des collectivités publiques françaises ou en provenance des Etats et collectivités publiques étrangères.

b) *Sur le marché libre*, ont lieu les changes nécessaires à toutes les autres opérations : les banques y déterminent les cours auxquels elles vendront les devises étrangères contre des francs et réciproquement

c) *Sur le marché de la devise-titre*, les Français désireux d'acquérir des valeurs étrangères pouvaient se procurer les monnaies nécessaires à cet effet avec les mêmes fluctuations que sur le marché libre. Ce marché de la devise-titre, qui avait été créé au lendemain du rétablissement du contrôle des changes, a été supprimé

(1) H. Bourguinat : Réévaluer le franc pour éviter de le dévaluer encore ? in *Le Monde* du 11 septembre 1971.

le 20 octobre 1971 ; cette mesure, depuis longtemps réclamée par les milieux boursiers, paraissait devoir s'imposer du fait de l'existence du « franc financier » utilisé pour les opérations non commerciales.

Quand on considère ce système complexe, on peut estimer qu'il y a une contradiction dans l'attitude du Gouvernement français qui proclame son attachement à la fixité de la parité, dénonce la nocivité des changes flottants mais est contraint de limiter au minimum les opérations effectuées au cours officiel et doit laisser précisément aux cours flottants toutes les transactions qui ne portent pas sur les marchandises.

Sans doute la rigidité du système ne donne-t-elle pas satisfaction à tous les usagers ; il peut même conduire à pénaliser certains de ceux-ci, tels les transporteurs : ainsi les traites afférentes au paiement de constructions ou de réparations de navires sur les chantiers étrangers se négocient sur le marché commercial soit à un taux moins avantageux. Quoi qu'il en soit, malgré ses imperfections, le triple marché des changes fonctionne assez correctement et la fraude semble jusqu'à présent limitée. On est en droit de dire que, nonobstant les inévitables difficultés de définition de certaines opérations, il a permis de préserver le franc des mouvements spéculatifs de capitaux. En maintenant la compétitivité de l'économie française il a contribué à protéger également la croissance sans constituer un obstacle à la coopération monétaire internationale. Bien plus il est de nature à faciliter l'instauration d'une politique monétaire communautaire.

3° LA DÉFENSE ET LA RÉFORME DU SYSTÈME MONÉTAIRE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

On a souvent fait grief au Gouvernement français de s'affirmer européen dans le choix de certains objectifs économiques mais d'adopter une attitude par trop nationale dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. D'aucuns ont alors dénoncé ce qui leur apparaissait être une contradiction fondamentale. A vrai dire, la démarche économique demande beaucoup de souplesse et peut difficilement se concilier avec le dogmatisme : selon les circonstances les solutions proposées peuvent être plus ou moins communautaires, plus ou moins nationales.

La crise monétaire actuelle devrait fournir à notre pays l'occasion de conjuguer des propositions tendant à la fois à préserver nos intérêts nationaux et à assurer la défense de l'acquis communautaire.

Nous avons déjà souligné les dangers qui menaçaient l'édifice communautaire et rappelé les diverses positions adoptées par les pays membres du Marché Commun face à la crise monétaire internationale. Certes au lendemain des réunions des Six des 18 et 19 août 1971 la situation était aussi peu communautaire que possible : chaque nation membre de la communauté entendait agir à sa guise en fonction de ses intérêts propres et songeait à mettre en place son propre dispositif.

Par le rappel à l'orthodoxie monétaire, le Gouvernement français a tenté d'enrayer le mouvement de divergence et de soumettre à ses partenaires européens une ébauche de réforme du système monétaire international.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement français a sur ce point été clairement précisé : il lui paraît essentiel que soient rétablies au sein de la communauté européenne puis au sein de la communauté mondiale des parités fixes pour les monnaies.

Dans la même optique, le rôle des monnaies de réserve devrait être progressivement réduit et la création de nouvelles monnaies d'intervention est envisagée. Une meilleure coopération à l'échelle européenne constituerait un pas dans cette direction.

S'inspirant des recommandations françaises, la commission de Bruxelles a suggéré les solutions susceptibles d'harmoniser les relations des changes à l'intérieur de la communauté puis a élaboré un projet de réforme monétaire qui devrait constituer la base d'une position commune des six pays européens au sein des instances internationales.

a) *L'harmonisation des relations de changes à l'intérieur de la communauté économique européenne* pourrait s'effectuer en adoptant les solutions suivantes :

— *retour à des taux de change fixes et réalistes entre les pays membres du Marché Commun ;*

— *recours à une certaine flexibilité des changes vis-à-vis des pays tiers ;*

— *mise en œuvre d'un dispositif communautaire de prévention contre les flux excessifs de capitaux flottants et de limitation de leurs effets sur la liquidité interne ;*

— intervention concertée des banques centrales sur le marché des changes ;

— *institution d'un mécanisme de solidarité financière* conduisant à la constitution d'un fonds européen de coopération monétaire ;

b) *La réforme du système monétaire international* serait menée à bien si ces différentes propositions étaient réalisées :

— *réalignement dans les rapports de parité entre toutes les monnaies de pays industrialisés, y compris le dollar.* La répartition du fardeau de l'ajustement devrait tenir compte des situations économiques relatives des différents pays ;

— respect, sans exception, par tous les pays, des obligations de l'équilibre et de l'ajustement de la balance des paiements ;

— *maintien du principe de la fixité des parités* et, pour canaliser les mouvements de capitaux, *élargissement modéré des marges de fluctuation* et régulation effective des flux de capitaux à court terme ;

— *maintien du rôle de l'or* dans les liquidités internationales mais *augmentation de la part, dans les réserves, d'instruments de réserve collectivement créés et gérés* sur le plan international. Ceci implique, d'une part l'adaptation et le développement du système des droits de tirage spéciaux (1) et, d'autre part, la décroissance progressive du rôle d'instrument de réserve joué par les monnaies nationales telles que la livre sterling ou le dollar.

*
* * *

Ainsi la position française peut-elle s'expliquer : d'abord il n'est pas possible, pour le seul profit du rétablissement de la balance des paiements des Etats-Unis, d'escamoter le bénéfice de la solidarité européenne ni de consentir à la réduction brutale des avantages propres à la dévaluation du franc d'août 1969 — lourde, comme toute opération de cette nature, de conséquences sociales

(1) Alors que les droits de tirage ont leur source dans la souscription des quotes-parts des Etats membres du fonds monétaire international et ont pour but de permettre à ceux-ci d'obtenir des prêts à court ou à moyen terme, les droits de tirages spéciaux sont répartis simultanément et uniformément entre tous ces participants en vue d'aider à couvrir les besoins à plus long terme de liquidités internationales supplémentaires du système mondial des paiements tout entier.

souvent douloureuses. C'est en effet à partir de la position française, considérée comme point d'ancrage, que, dans un système monétaire actuellement complètement perturbé, le changement salutaire peut être organisé.

Quelles chances y aurait-il pour les pays occidentaux de retrouver un système cohérent, si le franc avait, lui aussi, flotté en totalité, et quel étrange système monétaire serait celui où toutes les monnaies flotteraient par rapport au dollar devenu lui-même monnaie flottante ?

Déjà, nous l'avons souligné, les propositions faites par les partenaires européens tendent à se rapprocher des recommandations de la France qui, rappelant la nécessité d'un retour aux parités fixes, a néanmoins admis la possibilité d'un certain élargissement des taux de change. L'attitude de la France a amené une prise de conscience des nations partenaires de la Communauté européenne et rappelé à celles qui auraient tendance à l'oublier l'impérieuse nécessité d'établir une politique monétaire cohérente, s'inspirant de la solidarité étroite des économies des pays membres du Marché Commun et respectueuses des accords internationaux.

Ainsi, permettant la cohésion des politiques monétaires des nations appartenant à la C. E. E., sera-t-il possible d'éviter de subir le changement du système monétaire international à partir d'une décision unilatérale des Etats-Unis et les moyens d'organiser collectivement ce changement pourront-ils être trouvés.

CHAPITRE III

LA PERSISTANCE DES MOUVEMENTS INFLATIONNISTES

Ayant eu à absorber les hausses de prix importantes consécutives à l'application des accords de Grenelle, à la dévaluation et à l'augmentation des matières premières, notre pays aurait souhaité connaître une pause dans l'inflation. Mais cet espoir était vain : par le jeu du marché des eurodevises, par l'ouverture des frontières, par l'accélération des échanges internationaux, à l'inflation interne latente allait s'ajouter une inflation importée, plus grave certes. Désormais, le problème essentiel à régler était celui du maintien du gain de compétitivité que nos produits avaient acquis sur les marchés extérieurs, à la suite de l'opération de réajustement du franc.

A. — La progression préoccupante des prix.

1° L'EXAMEN DES STATISTIQUES

L'évolution des indices de prix de gros et de détail est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des indices de prix de gros et de détail.
(1969 - 1970.)

ANNEES	PRIX DE GROS		PRIX DE DETAIL	
	Indice base 100 en 1949.	Rythme annuel de hausse.	Indice base 100 en 1970.	Rythme annuel de hausse.
1969 (moyenne)	224,6	+ 8,6 %	130,4	+ 6,4 %
1970 (moyenne)	241,1	+ 7,3 %	137,2	+ 5,2 %
1971 : Janvier	245,1	+ 2,0 %	102,5	+ 4,7 % (1)
Février	245,1	+ 1,4 %	103,0	+ 4,9 % (1)
Mars	249,0	+ 1,7 %	103,4	+ 5,0 %
Avril	248,3	+ 1,1 %	104,0	+ 5,1 %
Mai	250,9	+ 1,0 %	104,7	+ 5,3 %
Juin	248,1	+ 1,8 %	105,1	+ 5,3 %
Juillet	247,9	+ 1,7 %	105,6	+ 5,6 %
Août	(2)		106,0	+ 6,0 %
Septembre	(2)		106,5	+ 5,7 %

(1) Sur la base 100 en 1962 anciennement retenue, le rythme annuel calculé à partir des résultats des mois de janvier et de février 1971 était respectivement de 5,2 % et de 5,3 %.

(2) Indices non encore publiés.

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

Deux constatations s'imposent à la lecture de ces données :

— la hausse des prix de gros a marqué une évolution qui peut paraître modérée si on la compare à celle des deux années précédentes ; elle reste encore toutefois légèrement supérieure à la progression enregistrée auparavant (— 0,8 % en 1967 et + 1,5 % en 1968).

— le glissement de l'indice des prix de détail est important (+ 3,1 % au premier semestre, + 4,5 % pour les neuf premiers mois de 1971) : le rythme annuel est pour le moment supérieur à celui de l'an dernier.

2° LES PRIX A LA PRODUCTION

a) *Les prix agricoles* : leur croissance assez rapide (taux annuel de 5 %) est la résultante de deux mouvements contraires :

— la diminution des prix d'origine végétale : ceux du blé et de la betterave sont restés stables alors que celui du vin a beaucoup baissé (— 12 % de juin 1970 à juin 1971). Cependant le second semestre de 1971 sera affecté par les augmentations des prix des céréales, des betteraves et graines oléagineuses dont les prix avaient été décrochés des prix européens depuis la dévaluation de 1969. Mais ce réajustement des prix minima coïncide avec une détente sur les marchés, liée à des récoltes plus abondantes ;

— la hausse des prix des produits d'origine animale (depuis le début de l'année 1971 : taux annuel de l'ordre de 10 %) qui traduit assez bien l'évolution du prix du bétail sur pied. Cette hausse devrait se poursuivre dans les mois qui viennent ; en revanche le prix du lait à la production pourrait se ralentir prochainement.

b) *Les prix industriels* : l'augmentation de ces prix, telle qu'elle ressort des déclarations des chefs d'entreprise, s'est poursuivie au cours du printemps à un taux compris entre 5 et 6 % l'an. Si ceux des matières premières industrielles, énergie exclue, sont restés à peu près stables depuis le mois de novembre 1970, en revanche ceux des produits énergétiques ont subi des à-coups très importants depuis décembre dernier et risquent d'en connaître de nouveaux en raison des nouvelles exigences qui semblent se manifester.

En outre, les coûts salariaux par unité produite ont continué à s'accroître, tandis que la progression de la productivité horaire de la main-d'œuvre s'est légèrement accélérée.

Les résultats des enquêtes de conjoncture fournissent des taux d'augmentation relativement homogènes, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

**Augmentation des prix à la production (en taux annuels).
(Novembre 1970 - Novembre 1971.)**

	DE NOVEMBRE 1970 à mars 1971.	DE MARS 1971 à juin 1971.	DE JUIN 1971 à novembre 1971 (prévisions).
Biens d'équipement	4,5 %	4,5 %	3,5 %
Biens intermédiaires	5,0 %	7,0 %	4,0 %
Biens de consommation...	5,5 %	5,0 %	3,5 %
Ensemble (hors industries agricoles et alimen- taires)	5,0 %	5,5 %	3,5 %

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

Les prévisions des industriels correspondent à une hausse moins rapide à partir de juin, elles s'appuient sur le ralentissement provisoire de l'augmentation du coût de l'énergie et sur la faible croissance des prix des matières premières. Reste la question des coûts salariaux que nous aurons à examiner en étudiant la politique générale des prix (contrats anti-hausse).

3° LES PRIX DE DÉTAIL

Ainsi que nous l'avons déjà noté, la hausse des prix de détail a été particulièrement rapide au cours du premier semestre de 1971 : l'indice des 295 postes a été majoré de 4,5 % du mois de décembre 1970 au mois de septembre 1971, ce qui correspond à un taux annuel de 5,7 %.

En ce qui concerne les produits agricoles, il est rare de constater une augmentation modérée des prix (œufs, vin à la consommation) à moins que le taux de la T. V. A. ait été abaissé (café et produits à base de céréales). Même, de fortes hausses ont été enregistrées sur la plupart de ces produits.

Au surplus, au cours du premier semestre de 1971, la croissance des prix des *produits manufacturés* s'est brusquement accélérée, essentiellement en raison du renchérissement des prix des produits énergétiques. Dans le même temps, des majorations importantes de prix ont affecté les services personnels et les services publics, les hôtels, cafés, restaurants, les spectacles et les services de vacances : ainsi, les *tarifs publics* ont été relevés en janvier (S. N. C. F., services postaux, O. R. T. F.), les loyers et les prix des services médicaux majorés peu de temps après.

Il faut enfin souligner que l'accroissement des coûts a été général : un fort endettement, à des taux élevés, contracté pour réaliser les vastes investissements des dernières années y a certes contribué, mais l'élément principal en est le mouvement rapide des rémunérations dans une conjoncture internationale caractérisée par une faible concurrence sur les prix, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

Evolution comparée des prix de détail.
(1970 - 1971.)

	DE DECEMBRE 1970 à juillet 1971.	DE JUILLET 1970 à juillet 1971.
Etats-Unis	2,2 %	4,3 %
Suisse	3,3 %	6,7 %
Belgique	3,4 %	4,2 %
France	3,6 %	5,6 %
R. F. A.....	4,0 %	5,4 %
Pays-Bas	5,4 %	7,6 %
Grande-Bretagne	7,0 %	10,1 %

Sources : O. C. D. E. et C. E. E.

C'est cette évolution des rémunérations qu'il convient maintenant d'examiner.

B. — L'évolution des rémunérations.

1° L'EXAMEN DES STATISTIQUES

Depuis le début de la présente année, le taux de croissance des salaires apparaît très important ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête menée par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population rappelés dans le tableau suivant :

Accroissement de l'indice des taux de salaire ouvriers en cours d'année.
(1967 - 1971.)

En pourcentage.

1967	1968	1969	1970	1971 (premier semestre).
6,1	15,5	8,8	10,7	5,5

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Si l'on compare la situation de juillet 1970 à juillet 1971, on constate que le glissement nominal des salaires atteint 10,8 % : ainsi, malgré la hausse importante des prix, le pouvoir d'achat du taux horaire de salaire semble s'être accru de plus de 5 % sur douze mois, de 8 % sur dix-huit mois. Une telle tendance comporte, il faut le reconnaître, des risques sérieux : en effet les entrepreneurs peuvent être tentés de répercuter dans leurs prix les excès de charges salariales supportées ou de diminuer leur effort d'investissement, menaçant par là même la croissance économique et hypothéquant le marché de l'emploi.

Cependant il apparaît que malgré ces risques, de nombreux facteurs poussent encore actuellement à la hausse des salaires.

2° LES FACTEURS DE LA HAUSSE DES PRIX

On observe à cet égard les éléments suivants :

— le marché du travail reste tendu et déséquilibré par suite du manque de main-d'œuvre qualifiée ;

— la croissance rapide des bénéfices des entreprises leur permet d'octroyer sans trop de difficultés des augmentations de rémunérations ;

— la baisse contractuelle de la durée de travail se poursuit et sa compensation par un relèvement correspondant des taux de salaires contribue à accélérer la hausse de ceux-ci ;

— les accords de salaires comportant des clauses de garantie de pouvoir d'achat tendent à se généraliser ;

— enfin la croissance du S. M. I. C. est particulièrement rapide (+ 3,7 % au 1^{er} janvier 1971, + 1,4 % au 1^{er} avril 1971, + 4,6 % au 1^{er} juillet 1971).

Aussi comprend-on qu'en raison des fortes hausses de prix enregistrées jusqu'ici et de la permanence de pénurie de certaines catégories de main-d'œuvre, la croissance des salaires est encore vive : toutefois, le résultat du second trimestre de 1971 (soit + 2,3 %) a fait apparaître l'amorce d'un ralentissement (contre + 3,1 % au premier trimestre) qui devrait continuer à être observé si l'action sur les prix menée par le Gouvernement donnait des résultats satisfaisants.

C. — La lutte contre l'inflation.

Le glissement insidieux des prix, notamment dans les secteurs de la distribution et des services privés, les augmentations des tarifs publics (E. G. F., R. A. T. P. - S. N. C. F.) ne contribuent pas peu à accréditer dans le public l'idée d'une sorte de fatalité de la hausse des prix. Certes, si la « vérité des prix » recherchée par les entreprises publiques procède de la décision réaliste et opportune d'amener celles-ci à se gérer de façon autonome et à équilibrer leur budget sans subvention de l'Etat, et à faire supporter par l'utilisateur et non par le contribuable les frais de l'opération, il n'en reste pas moins qu'elle conduit à majorer, souvent de manière substantielle, les tarifs publics. Intervenant donc dans le processus de dérapage des prix, les pouvoirs publics sont mal placés pour pratiquer une politique de blocage des prix autres que publics : se refusant à recourir à cette arme absolue, ils ont donc cherché à mettre en œuvre un dispositif souple de lutte contre les mouvements inflationnistes.

1° L'AMÉLIORATION DU JEU DE LA CONCURRENCE

Déjà des textes ont été adoptés en vue de réglementer la vente à perte, des prix d'appel et de la publicité des prix et des rabais. En même temps des cellules régionales d'animation de la concurrence ont été installées et un service national d'enquêtes a été créé afin d'intensifier la lutte contre les pratiques déloyales et de détecter les entraves concertées à la concurrence.

Des compétences étendues ont été également données à la Commission technique des ententes et positions dominantes : elles concernent notamment l'extension de ses compétences consultatives aux pratiques individuelles restreignant la concurrence. Par ailleurs, pour permettre au consommateur de mieux participer à la lutte contre la hausse des prix, une réforme de la réglementation actuelle des prix a été adoptée : désormais, l'obligation d'informer le public des prix pratiqués devient générale et absolue mais paraît encore très inégalement appliquée. C'est ainsi que les tarifs des prestations de service doivent être affichés dans les lieux où la prestation est proposée au public, mais cette prescription n'est pas toujours appliquée.

2° LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE DES PRIX

Elle comporte des procédures de concertation, seules en mesure d'introduire des considérations d'intérêt général dans les décisions des agents économiques : ainsi un contrat est passé par une branche d'activité avec les pouvoirs publics et chaque professionnel y adhère personnellement.

Cependant force est de reconnaître que dans l'environnement international inflationniste de notre pays, ces mesures ne suffisent plus à donner satisfaction et ne permettent plus à la France de paraître « l'oasis de stabilité des prix » souhaitée par M. Giscard d'Estaing. C'est pourquoi dans la priorité qu'il a accordée à la lutte contre l'inflation, le Gouvernement a décidé de renforcer les procédures actuelles par un contrat national comportant des engagements réciproques — c'est le contrat anti-hausse.

L'objectif fixé par le Ministre de l'Economie et des finances est d'abord de ramener le plus vite possible à 0,2 % le rythme mensuel de hausse du groupe « produits manufacturés » de

l'indice des prix de détail : applicable au cours de la période comprise entre le 15 septembre 1971 et le 15 mars 1972, le dispositif arrêté repose sur un triple engagement :

— la limitation, à un taux maximum de 1,5 %, de l'augmentation des prix des produits manufacturés et la définition des moyens propres à y parvenir ;

— le maintien des marges de distribution de ces mêmes produits en valeur relative ;

— le maintien, jusqu'à la fin de la période considérée, des niveaux de prix atteints à la fin de 1971 par les prestations de service dans le cadre des conventions en vigueur.

De son côté, le Gouvernement s'est engagé à accompagner cet effort de stabilité en veillant à ce que n'intervienne, jusqu'au 15 mars 1972, aucune décision nouvelle d'augmentation des tarifs publics ou des charges susceptibles d'accroître les coûts de production des entreprises. Nous aurions pleinement approuvé cette renonciation temporaire à la hausse des tarifs publics si elle n'avait pas été proposée après que le Gouvernement eût lancé un train de hausses important en juillet et août derniers : on comprend alors l'attitude réticente de certains chefs d'entreprises qui souhaitent obtenir du Gouvernement des engagements plus convaincants.

Il reste, toutefois, que la réussite de cette action gouvernementale ne saurait être acquise sans l'adhésion du secteur commercial tout entier à la formule du contrat anti-hausse et sans la participation des partenaires sociaux. La lutte contre l'inflation est, en effet, l'affaire de tous les Français et non pas seulement de certains chefs d'entreprises. Déjà, des accords de branches d'activité concrétisant le contrat anti-hausse ont été signés par le Ministre de l'Economie et des Finances et les représentants des organisations patronales de la chimie, de l'industrie lainière, de l'équipement électroménager et de la chaussure : ils s'appliquent, au total, à 2.400 entreprises réalisant plus de 31 milliards de chiffre d'affaires.

Certes, la politique de lutte contre l'inflation paraît judicieuse ; cependant, elle nous semble par trop limitée, parce qu'elle reste trop attachée à une conception économique nationale. Le rythme de hausse des prix dans un pays comme le nôtre dépend, il faut le souligner, de celui d'économies dominantes, plus compétitives, et non de l'évolution du coût ou de la demande.

La véritable bataille contre l'inflation ne consiste pas alors à s'attaquer à la manifestation du mal, mais au mal lui-même, à savoir l'insuffisance de la compétitivité nationale liée elle-même à l'insuffisance des investissements et de la productivité. Non, la hausse des prix n'est pas inévitable, mais à la double condition d'accroître les capacités de production et la compétitivité de nos entreprises industrielles.

TITRE II

LE MOUVEMENT ACTUEL DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

Malgré la crise monétaire internationale et les mouvements inflationnistes qui perturbent profondément l'environnement international, la conjoncture française est caractérisée par une expansion modérée et par la consolidation de nos échanges. Sans doute la croissance est-elle irrégulière ; elle paraît néanmoins devoir se poursuivre à un rythme modéré jusqu'à la fin de la présente année, la consommation des ménages ayant pris, depuis quelques semaines, le relais de la demande étrangère. Celle-ci commençait en effet à se rétracter à la suite des mesures prises pour combattre l'inflation dans différents pays acheteurs de produits français ; nos ventes pourraient prochainement être encore réduites étant donné le découragement manifesté par certains exportateurs français devant l'incertitude qui pèse sur l'ensemble des parités du monde occidental.

CHAPITRE PREMIER

CROISSANCE ET EMPLOI

Dans la conjoncture internationale difficile que nous connaissons, le danger est grand de voir se limiter l'expansion de nos débouchés extérieurs puis s'engager une lutte beaucoup plus vive avec nos concurrents habituels sur les marchés étrangers où nous avons pris place et même sur notre marché national : les mesures protectionnistes américaines conduisent en effet les fournisseurs importants des Etats-Unis à ralentir progressivement leur croissance dans un premier temps, d'où un risque de diminution des ventes françaises à destination de ces pays et à se tourner vers des marchés-tiers et à s'y livrer une bataille farouche. De tels risques, qui menacent certes la croissance et l'emploi dans notre pays, ne doivent toutefois pas être exagérés car, en cas de nécessité, les exportateurs français pourraient disposer encore d'une marge de manœuvre plus grande que la plupart de leurs concurrents internationaux pour réduire leurs prix relatifs sur les marchés étrangers.

A. — La production.

1° L'ÉVOLUTION DE L'INDICE GÉNÉRAL DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

a) *Les données statistiques.*

Depuis le mois de janvier 1970, un nouvel indice de la production industrielle sur base 100 en 1962 a été substitué à l'ancien indice, qui était calculé sur base 100 en 1959. Le nouvel indice ne couvre plus que les seules branches d'activité pour lesquelles l'information est disponible à rythme mensuel, la production des autres secteurs étant reprise dans un indice trimestriel *de champ*, analogue à celui de l'ancien indice, mais publié trois mois environ après la fin du trimestre en cause.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la production industrielle, sans le bâtiment et les travaux publics, depuis 1968 telle qu'elle ressort de la série des valeurs prises par le nouvel indice au cours de cette période, après correction des variations saisonnières.

Production industrielle (1968-1971).

**Indice général, bâtiment et travaux publics exclus,
séries corrigées des variations saisonnières.**

Base 100 en 1962.

	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET- AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE
1968	134	135	136	137	94	113	141	139	146	147	148
1969	148	147	146	151	152	150	154	151	155	151	153
1970	160	161	159	162	159	156	158	160	161	161	162
1971	163	165	167	164	162	166	169	170			

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

De l'examen des statistiques figurant au tableau ci-dessus, il résulte que l'indice de la production industrielle s'était établi en septembre 1971 — après correction des variations saisonnières et en excluant le bâtiment et les travaux publics — à 170, marquant une assez nette progression par rapport à la même période de 1970 (+ 6,3 %).

La mise en moyenne mobile sur trois mois de cet indice (sans le bâtiment) depuis avril 1971 permet de mieux dégager la tendance de son évolution :

Février, mars, avril 1971.....	165
Mars, avril, mai 1971.....	164
Avril, mai, juin 1971.....	164
Mai, juin, juillet 1971.....	166
Juin, juillet, août 1971.....	168
Juillet, août, septembre 1971.....	169

b) *Une croissance modérée et localisée.*

Cette tendance confirme que la croissance de la production industrielle est modérée et localisée. En se référant à l'indice du mois de septembre 1970, la pente annuelle de la croissance est de 6,3 %, la progression enregistrée depuis le début de la présente année étant quant à elle de 4,9 %.

A cet égard, il est intéressant de souligner que divers aléas liés au climat ou à la mesure de la production (fluctuations importantes notamment des indices de la construction électrique) ainsi que des mouvements de grève (Renault, Usinor) expliquent l'allure quelque peu heurtée du développement de la production dû pour l'essentiel à l'essor des *industries de consommation* dont le taux annuel de production depuis le mois d'octobre 1970 est voisin de 10 %. Plus difficile à suivre apparaît par contre la production des industries d'équipement, les indices étant établis plus à partir de livraisons qu'à partir de productions.

2° LA DEMANDE GLOBALE

Ainsi que nous l'avons observé précédemment, c'est l'essor de la consommation sur le marché intérieur et non le développement de la demande étrangère qui a entraîné la reprise de la production industrielle enregistrée à partir de la fin de 1970. Certes, l'évolution des ventes françaises à l'extérieur a été caractérisée entre le printemps de 1970 et la fin de l'été 1971 par une croissance en valeur d'un rythme annuel assez élevé d'environ 15 %, mais celle-ci est due pour une large part aux produits agricoles et à ceux des industries agricoles et alimentaires. Force est à cet égard de constater que dans le même temps les livraisons de produits industriels en volume ont en revanche progressé à une cadence à peine égale à la moyenne enregistrée sur longue période.

a) *La consommation intérieure.*

L'I. N. S. E. E. qui a élaboré depuis plusieurs années un indicateur d'ensemble de la consommation constate que celle-ci a continué de croître : le taux annuel, sur la base des données

statistiques relevées pour le premier semestre de 1971, est un peu supérieur à 4 %. Sans doute cette augmentation peut-elle sembler modérée (+ 2,7 % au cours des derniers six mois contre + 3,5 % en moyenne sur longue période) mais il faut souligner qu'elle fait suite à la progression exceptionnellement forte (+ 7 %) du second semestre de 1970.

Si l'on compare la croissance en terme réel des revenus salariaux et sociaux à celle de la consommation, on constate que leur évolution est parallèle ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après.

**Croissance comparée des revenus et de la consommation
(par rapport au trimestre précédent).
(1970 - 1971.)**

En pourcentage.

	1970			1971	
	Deuxième trimestre.	Troisième trimestre.	Quatrième trimestre.	Premier trimestre.	Deuxième trimestre.
Revenus salariaux et sociaux.	+ 1,7	+ 1,4	+ 2,3	+ 1,2	+ 1,0
Consommation des ménages (en volume).....	+ 0,9	+ 1,5	+ 3,1	+ 1,1	+ 1,2

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

Une telle évolution de la consommation pourrait surprendre, compte tenu de l'essor très rapide de l'épargne ; en fait il faudrait rapprocher la croissance de l'épargne de celle de la consommation non plus en volume (dont le taux est de 4 à 5 % l'an) mais en valeur (soit une augmentation de près de 11 % par an).

Pour les observateurs de l'I. N. S. E. E., l'hypothèse qui paraît la plus probable pour le second semestre de 1971 est celle d'une poursuite du développement de la consommation à un taux modéré. En fait celui-ci devrait être légèrement inférieur à celui du premier semestre de 1971, si le taux d'épargne des ménages restait constant. C'est un point d'incertitude, étant donné la crise monétaire actuelle. Sans que l'on puisse parler d'une fuite devant la monnaie — mouvement tout à fait improbable — on peut penser, néanmoins, qu'il pourrait y avoir un regain de préférence pour la liquidité et une orientation plus favorable à la consommation.

b) *L'évolution de la liquidité interne.*

A partir des résultats provisoires enregistrés pour le premier semestre de 1971, il est possible de suivre l'évolution de la liquidité interne, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

	SIX PREMIERS MOIS DE L'ANNEE					
	Variations du 31 décembre au 30 juin.					
	1969		1970		1971 (Résultats provisoires.)	
	Milliards de francs.	Pour- centage.	Milliards de francs.	Pour- centage.	Milliards de francs.	Pour- centage.
Disponibilités monétaires.....	+ 0,25	+ 0,1	— 0,17	— 0,1	+ 9,54	+ 4,1
Epargne liquide et à court terme gérée par le système bancaire	+ 7,52	+ 10,6	+ 10,19	+ 11,4	+ 14,90	+ 13,4
Total masse monétaire....	+ 7,77	+ 3,7	+ 10,02	+ 3,3	+ 24,44	+ 7,1
Epargne liquide à court terme non gérée par le système bancaire	+ 2,95	+ 2,6	+ 4,14	+ 3,2	+ 8,07	+ 5,5
Total des liquidités.....	+ 10,72	+ 2,7	+ 14,16	+ 3,3	+ 32,51	+ 6,6

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

D'après les données que contient ce tableau, on constate que l'augmentation des liquidités totales est sensiblement plus forte au cours du premier semestre de 1971 qu'au cours de la période correspondante des années 1969 et 1970, soit 32,5 milliards de francs supplémentaires contre respectivement 10,7 et 14,1 milliards de francs. Cette progression (+ 6,6 % par rapport à 1970) résulte du moins, pour partie, de la reconstitution des encaisses généralement observée après les périodes de contraction de la liquidité de l'économie : ainsi elle est due :

— à la *croissance nette des disponibilités monétaires* (billets et dépôts à vue), soit une majoration de 9,54 milliards de francs, alors que, pour la même période de l'an dernier, on avait noté une réduction de 0,17 milliard de francs ;

— et surtout à l'*effort très important produit au niveau de l'épargne liquide et à court terme* (comptes d'épargne-logement, dépôts à terme, bons de caisse et comptes sur livrets des banques,

dépôts dans les caisses d'épargne) : en effet, que cette épargne soit gérée ou non par le système bancaire, on observe une majoration de 22,97 milliards de francs en un semestre contre 14,33 milliards de francs en 1970 et 10,47 milliards en 1969.

Pour expliquer ce mouvement d'épargne, il faut se rappeler qu'une série de mesures ont été adoptées, en 1969 et en 1970, qui ont permis d'améliorer la rémunération des dépôts à terme, bons de caisse et comptes sur livrets dans l'ensemble des réseaux en même temps qu'était instituée la formule des plans d'épargne-logement. Certes, on peut s'étonner de la faveur que connaît présentement l'épargne alors que la hausse des prix est, nous l'avons souligné, importante et qu'il est traditionnellement observé dans une telle situation un comportement de fuite devant la monnaie. En réalité, si ce phénomène n'a pas été enregistré, c'est que les taux auxquels est rémunérée l'épargne, lui permettent de conserver, voire d'accroître, son pouvoir d'achat.

Il ne faut cependant pas se dissimuler que l'importance d'une telle épargne liquide et à court terme constitue un danger inflationniste et représente un risque pour les institutions financières appelées à la transformer en prêts.

c) Le développement du marché financier.

Par rapport au premier semestre de l'année 1970, on note depuis le début de l'année 1971 :

— *un essor remarquable (+ 43 %) du volume des émissions.*
Le volume brut des ressources collectées sur le marché au cours du premier semestre est rappelé dans le tableau ci-après.

Emissions des valeurs mobilières.

(1969-1971.)

	1969		1970		1971
	Premier semestre.	Année entière.	Premier semestre.	Année entière.	Premier semestre.
Emprunts de l'Etat.....	»	»	»	»	»
Emprunts du secteur public (P. T. T., autoroutes, entreprises nationales, collectivités locales).....	2.147	3.831	3.119	4.493	4.813
Emprunts des établissements de crédits spécialisés.....	3.092	6.079	3.657	7.933	4.790
Sociétés de développement régional.	321	469	265	504	313
Entreprises privées :	3.598	6.041	4.026	8.489	5.926
dont : actions.....	1.975	3.422	2.402	3.787	1.696
obligations.....	1.623	2.619	1.624	4.702	4.230
Emetteurs étrangers ou internationaux	2	2	24	165	100
Total	9.160	16.422	11.091	21.584	15.942

L'augmentation de près de 5 milliards de francs, que l'on observe en comparant le volume de ces émissions au cours de la période considérée de 1971 par rapport à celle de 1970, résulte en fait comme il apparaît dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1972 de deux évolutions divergentes :

— d'une part, un accroissement des émissions obligataires (+ 60 %) assorties de taux nominaux élevés ;

— d'autre part, une réduction sensible du volume des actions (— 30 %).

— une quasi-stabilisation des taux à long terme à un niveau élevé sur le marché des obligations : en effet, comme au deuxième semestre de l'année 1970, les variations des taux de rendement des obligations ont été de faible amplitude et peu significatives ainsi que l'on peut le constater dans le tableau ci-après.

Taux de rendement des obligations.
(Compte tenu du crédit d'impôt.)

	OBLIGATIONS première catégorie.	OBLIGATIONS industrielles.
31 décembre 1970.....	8,26	8,71
29 janvier 1971.....	8,33	8,69
26 mars 1971.....	8,40	8,70
28 mars 1971.....	8,46	8,71
23 juillet 1971.....	8,44	8,62

d) *La demande d'investissement.*

Après la très forte croissance enregistrée en 1970, il apparaît que l'investissement industriel connaît une progression ralentie sans que l'on assiste à une évolution très favorable dans les autres secteurs d'activité : les investissements des entreprises publiques et des administrations ne progresseraient que faiblement en 1971 tandis que la croissance des achats de logement par les ménages ne devrait pas se répercuter entièrement sur la production en raison de l'existence d'un stock assez important d'invendus.

Au surplus, si l'on considère les entreprises suivant la destination des biens produits, on constate un changement net des tendances observées en 1969 et en 1970 : ainsi les industries de biens de consommation et particulièrement l'automobile qui ont le plus accru leurs investissements au cours de cette période n'envisagent que des dépenses de même ordre que celles de l'an passé. Dans les deux autres secteurs (biens d'équipement et biens intermédiaires) la croissance de l'investissement inférieure à celles des biens de consommation en 1969 et en 1970 se poursuivrait en 1971 à un rythme encore soutenu (prévisions très élevées pour 1971 des entreprises de la production des métaux et du pétrole).

Aussi, comme le notent les analystes de l'I. N. S. E. E., l'année 1971 marquerait une pause normale après un effort exceptionnel : toutefois les prévisions de commandes faites pour le deuxième semestre de 1971 correspondent à une augmentation. Au surplus, les estimations données par les chefs d'entreprise pour leurs dépenses en 1972 annoncent une reprise de la croissance des investissements.

e) *L'opinion des chefs d'entreprise.*

L'enquête mensuelle établie par l'I. N. S. E. E. auprès des chefs d'entreprise la plus récemment publiée au moment de la rédaction de la présente note est celle du mois d'octobre 1971. Elle concerne l'ensemble des branches d'activité, sauf celles de l'extraction et des industries agricoles et alimentaires, et porte sur environ 2.200 entreprises de toutes tailles.

L'enquête d'opinion réalisée en octobre 1971 auprès des chefs d'entreprise n'indique pas de modification sensible de la conjoncture : on constate que les carnets de commandes se situaient toujours à un niveau légèrement supérieur à la normale tandis que la demande intérieure était jugée active. Envisageant avec beaucoup moins d'optimisme qu'au printemps l'évolution de la production française dans son ensemble, les industriels continuent néanmoins à penser que leur propre production devrait poursuivre sa croissance à un rythme inchangé.

Selon les secteurs d'activité, la situation se présentait de la manière suivante :

— dans l'ensemble *des industries produisant des biens d'équipement* (hormis le matériel de transport), les carnets de commandes étaient à un niveau à peu près normal tandis que les stocks restaient stables à un niveau élevé. Les « carnets-étranger », en réduction sensible par rapport à septembre, restaient faiblement garnis ;

— en ce qui concerne *les industries produisant des biens intermédiaires*, les carnets de commandes, comme la demande, étaient jugés assez faibles. Depuis le début de l'année, les stocks oscillaient autour d'un niveau très élevé. La demande étrangère qui s'était sensiblement affaiblie apparaît maintenant déprimée ;

— dans les industries de *biens de consommation*, les carnets de commandes s'étaient sensiblement gonflés, tandis que les stocks étaient devenus nettement inférieurs à la normale. Malgré un recul marqué mais localisé le niveau des « carnets-étranger » restait jugé bien garni.

3° LES TENSIONS DE L'APPAREIL PRODUCTIF

Selon les résultats de l'enquête établie en juin dernier, élément le plus récent dont nous disposons, 31 % des chefs d'entreprise se déclaraient incapables d'avoir une production plus abondante.

Proportion des entreprises qui seraient empêchées de produire davantage.

(Avril 1969 - Juillet 1971.)

	1969			1970			1971	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
Industries produisant :								
— des biens d'équipement.	26	35	41	43	37	33	29	30
— des biens de consommation	38	46	47	33	30	32	31	34
— des biens intermédiaires	40	41	42	37	39	31	30	29
	Avril.	Juillet.	Décemb.	Avril.	Juillet.	Décemb.	Avril.	Juillet.
Ensembles des industries	36	42	44	37	35	32	30	31

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

Le pourcentage ainsi enregistré en juin 1971 — qui était encore environ deux fois supérieur à celui constaté en mars 1968 — traduisait cependant par rapport à la période correspondante de l'année précédente une réduction sensible de 27 %, notamment pour les industries produisant des biens intermédiaires ; au demeurant, le niveau des goulots qui diminue également pour les industries de biens d'équipement aurait tendance à se relever pour les industries produisant des biens de consommation.

a) *La marge de production disponible.*

Les précisions fournies au cours de l'enquête considérée, et qui donnent l'aspect le plus récent de la situation de nos entreprises industrielles, apportent une appréciation quantitative de la marge de production disponible : les industriels, en effet, estiment de combien leur production pourrait augmenter, soit avec le même matériel mais en embauchant du personnel supplémentaire.

Pourcentage de production disponible.

(Mars 1969 - Juin 1971.)

	1969			1970			1971	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
Avec moyens actuels.....	7,6	6,7	6,6	7,3	7,8	8,3	8,2	8,1
Avec embauche.....	16,5	16,4	15,6	15,9	16,7	17,0	16,7	16,5

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

Si le manque de personnel est encore assez fortement ressenti, il y a lieu de préciser toutefois qu'il concerne essentiellement les *ouvriers qualifiés*, et particulièrement ceux du travail des métaux, et qu'il est presque autant de nature structurelle que conjoncturelle : la cause principale de cette pénurie doit être recherchée en effet dans l'insuffisance de la formation professionnelle.

b) *Les difficultés d'approvisionnement.*

Sur la base du document le plus récent dont nous disposons, à savoir l'enquête menée en juin dernier par l'I. N. S. E. E. auprès des entreprises industrielles, il est intéressant de rappeler le pourcentage de celles-ci qui ne peuvent pas produire davantage en raison de difficultés d'approvisionnement.

Goulot « d'approvisionnement » des entreprises.

(Mars 1969 - Juin 1971.)

En pourcentage.

	1969			1970			1971	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
Pourcentage des entreprises ne pouvant produire davantage faute d'approvisionnement	6	9	14	13	9	6	4	3

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

Ainsi, le pourcentage des entreprises déclarant éprouver des difficultés de ce type s'est très nettement réduit au cours des derniers mois, retrouvant le niveau de juin 1968.

c) *Les difficultés de trésorerie.*

Les industriels interrogés au cours de l'enquête mensuelle de février 1971, la plus récemment publiée dans ce domaine lors de la rédaction de la présente note, étaient encore nombreux à constater dans leurs entreprises des difficultés de trésorerie.

Difficultés de trésorerie.

(Mars 1969 - Juin 1971.)

En pourcentage.

	1969			1970			1971	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
Pourcentage des entreprises éprouvant des difficultés de trésorerie	31	32	46	48	48	47	46	44

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

Pour près d'une entreprise sur deux, le resserrement des trésoreries posait alors des difficultés complexes ; cependant, depuis le mois de décembre 1970, la détente a été ressentie, différemment certes suivant les secteurs, une amélioration nette étant observée pour les industries produisant des biens de consommation, amélioration liée à l'évolution de la demande alors qu'en décembre dernier le progrès enregistré, dû à la levée de l'encadrement du crédit, avait concerné tous les secteurs.

Au total, sur la base des éléments d'enquête dont dispose l'I. N. S. E. E., il est probable que la croissance se poursuivra au rythme actuel mais qu'elle sera plus homogène. Elle est certes compatible avec le développement de nos capacités de production, ce qui permet de penser que les tensions observées çà et là présentement pourraient se relâcher ; il reste que celles liées au manque de personnel qualifié seront les plus difficiles à atténuer.

B. — Le marché du travail.

L'évolution récente de l'emploi a été marquée par la simultanéité de deux facteurs :

— d'une part, la reprise de la production industrielle qui a été inégalement ressentie suivant les secteurs d'activité ;

— d'autre part, la réduction contractuelle des horaires de travail.

1° LA DURÉE HEBDOMADAIRE DU TRAVAIL

Cet indicateur reproduit assez fidèlement les tendances de l'activité économique ; mais il convient, pour en apprécier l'exacte portée, de tenir compte de la situation particulière du marché de l'emploi en France résultant essentiellement d'une pénurie quasi-générale de main-d'œuvre qualifiée.

Durée hebdomadaire du travail (1970-1971).

Ouvriers et employés.

Séries corrigées des variations saisonnières.

	INDUSTRIES de transformation.	ENSEMBLE des activités.
1970 :		
Janvier	45,2	45,0
Avril	45,0	44,8
Juillet	44,7	44,5
Octobre	44,6	44,5
1971 :		
Janvier	44,7	44,6
Avril	44,7	44,4
Juillet	44,4	44,2

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Pour l'ensemble des entreprises et des personnels, la baisse moyenne des horaires entre le 1^{er} janvier 1970 et le 1^{er} juillet 1971 a été de l'ordre de 0,8 heure, ce qui confirme la décroissance régulière d'environ 0,4 heure par an observée depuis le début de 1969. Ce qui frappe, ce n'est pas l'existence de cette réduction des horaires prévue dans le projet de protocole de Grenelle et dans de nombreux accords signés depuis 1968, c'est son ampleur : nette dans les industries intermédiaires où elle est d'ailleurs favorisée par l'évolution de la production, elle est importante dans les industries d'équipement mais moins marquée dans celles de consommation : ceci s'explique par le relèvement modéré des horaires qui, dans le textile, l'habillement, le cuir notamment, étaient souvent faibles et correspondaient à un chômage partiel.

2° LES EFFECTIFS OCCUPÉS

Les enquêtes trimestrielles du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population concernant les effectifs occupés fournissent des données statistiques intéressantes reportées dans le tableau ci-après.

Effectifs au travail (1970-1971).
Base 100 au 1^{er} janvier 1970.

	1970				1971		
	Janvier.	Avril.	Juillet.	Octobre.	Janvier.	Avril.	Juillet.
<i>Industries de transformation.</i>							
Y compris le bâtiment....	100,0	100,3	101,3	101,4	99,3	99,6	100,6
Non compris le bâtiment...	100,0	99,6	100,2	100,0	99,5	99,3	100,0
Toutes activités (1)....	100,0	99,5	99,2	99,0	99,4	98,6	98,6

(1) Source : indices corrigés des variations saisonnières, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Sur la base de ces données pour l'ensemble des industries de transformation, à l'exception de celle du bâtiment et des travaux publics, il n'y a pas eu d'accroissement des effectifs entre le 1^{er} janvier 1970 et le 1^{er} juillet 1971 ; en y comprenant le bâtiment, une légère croissance (+ 0,6 %) des personnels aurait été enregistrée sur la même période. La reprise de la production dans les industries de consommation s'est en effet accompagnée de forts gains de productivité et n'a pas entraîné d'appel accru à l'activité de la main-d'œuvre. C'est seulement depuis le second trimestre de 1971 que l'on constate une légère remontée des effectifs dans ce secteur d'activité ; dans les autres branches, la modération des gains de productivité et la baisse de la durée du travail expliquent que la croissance des effectifs se soit poursuivie, tout en ralentissant progressivement depuis la fin de l'an dernier.

Aussi comprend-on que la diversité des évolutions des effectifs, suivant les branches d'activité, a eu des effets complexes sur le marché du travail.

3° LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Il convient d'abord de souligner les difficultés que l'on rencontre à comparer dans le temps les statistiques de l'emploi : ainsi, le nombre des offres d'emploi non satisfaites a été, au cours des récents mois, tellement plus élevé qu'il ne l'était ces dernières années (soit près du triple) que la correction des variations saisonnières appliquée à ces dernières paraît inadaptée.

a) *Les demandes et les offres d'emploi non satisfaites.*

On peut néanmoins suivre l'évolution du marché du travail après la remise à jour de la correction des variations saisonnières pour lesquelles l'effet de la discontinuité due aux réformes en cours (mise en place de l'Agence nationale de l'Emploi et modifications de gestion administrative) a pu être évalué. A définition constante, l'évolution récente aurait été approximativement la suivante :

Emploi de la main-d'œuvre (1969-1971).

Indices corrigés des variations saisonnières.

(Situation en fin de mois.)

	Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Septembre.	Octobre.	Novembre.	Décembre.
Demandes d'emploi non satisfaites :												
— 1969	243,4	238,2	232,0	223,5	218,5	214,8	215,2	217,0	216,8	218,6	217,8	220,3
— 1970	224,0	230,2	235,4	241,0	242,3	248,7	256,4	267,2	282,6	297,6	310,1	309,5
— 1971	323,2	320,0	316,8	311,9	308,1	300,7	316,5	329,8	353,9	»	»	»
Offres d'emploi non satisfaites :												
— 1969	57,9	62,1	66,4	74,1	79,2	83,5	83,8	78,7	88,1	86,0	92,0	90,3
— 1970	91,1	93,5	86,9	88,9	92,1	93,9	91,5	95,6	101,0	98,8	92,9	92,6
— 1971	103,0	107,7	114,7	119,8	130,7	133,6	133,3	134,6	131,4	»	»	»

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Après correction des variations saisonnières, on constate que le nombre des *demandes d'emploi non satisfaites* a diminué de janvier à mai 1971 de manière régulière puis a commencé à croître à nouveau, atteignant en septembre dernier, le plus haut niveau enregistré : l'augmentation de ces demandes était alors de 25,2 % par rapport au mois correspondant de l'année précédente.

Parallèlement, le nombre des *offres d'emploi non satisfaites* a été porté à son plus haut niveau en août dernier, marquant une majoration très importante de 40,7 % par rapport à la même période de 1970, majoration qui reflète essentiellement la progression des besoins en main-d'œuvre des divers secteurs d'activité. L'évolution du pourcentage d'entreprises industrielles se déclarant empêchées de produire davantage parce qu'elles ne trouvent pas le personnel qui leur est nécessaire va d'ailleurs dans le même sens.

Cette situation ambiguë du marché du travail traduit, si besoin était, l'inadaptation des possibilités de la main-d'œuvre aux besoins de l'industrie et confirme le décalage constaté à plusieurs reprises entre la demande et l'offre d'emploi. Dans les secteurs en expansion, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, et parfois les difficultés à pourvoir les emplois pénibles, ont ralenti le développement de l'activité industrielle.

Sans doute l'information dont nous disposons à ce sujet à l'heure actuelle est-elle fragmentaire puisque les services de l'agence nationale de l'emploi n'ont pas une implantation complète ; cependant sur la base des renseignements obtenus pour quatre régions de programme, dont la région parisienne, on observe à la fin de juin 1971 qu'il y avait :

- environ une offre d'emploi d'ouvrier qualifié pour une demande, ce qui, compte tenu des habitudes des employeurs et des salariés, correspond sans doute à une pénurie ;
- une offre pour deux demandes pour les ouvriers spécialisés ;
- une offre pour quatre demandes de manœuvres.

Quand on ajoute aux déséquilibres structurels les déséquilibres régionaux, on comprend que pour l'ensemble de la France on est conduit à constater la simultanéité du chômage et du suremploi, l'un et l'autre d'ailleurs limités.

b) *Le chômage.*

Pour connaître le volume de la population disponible à la recherche d'un emploi, nous affecterons le coefficient 1,65 au chiffre brut des demandes d'emploi non satisfaites, mais après correction de celui-ci pour éliminer le facteur aggravant provenant de la meilleure implantation de l'Agence pour l'emploi : ce faisant, nous combinons la méthode de calcul utilisée par l'I. N. S. E. E. pour l'établissement des comptes de la nation et celle préconisée par le Ministère du Travail, étant entendu qu'il s'agit d'évaluer ainsi les ressources de main-d'œuvre disponibles et inemployées.

Sur cette base il apparaît que les effectifs de chômeurs en France étaient au mois de septembre 1971 de 500.000 personnes, nombre supérieur de 26,6 % à celui enregistré un an auparavant ; c'est dire que des tensions existent sur le marché du travail et qu'il est difficile de partager l'optimisme des rédacteurs du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1972, qui estiment que « la situation de l'emploi apparaît globalement satisfaisante ».

Toutefois on peut penser qu'une meilleure adaptation du marché du travail sera obtenue quand dans le domaine de la formation professionnelle les mesures prévues par les quatre lois votées par le Parlement en juin dernier seront mises en œuvre : elles concernent, rappelons-le, essentiellement :

— la modernisation des premières formations, qu'il s'agisse de l'enseignement technologique et professionnel ou de l'apprentissage ;

— et le perfectionnement de la formation professionnelle continue.

Par les modalités de financement retenues, ces textes — dont l'opportunité est à souligner — devraient inciter les entreprises à développer leur effort de formation en faveur de leurs personnels et contribuer à apporter une réponse effective aux problèmes posés par l'adaptation des travailleurs aux mutations professionnelles, inhérentes désormais au développement économique.

CHAPITRE II

LA CONSOLIDATION DE L'ÉQUILIBRE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

La croissance modérée de la production industrielle a bien évidemment des conséquences sur le volume de nos échanges extérieurs. Elle expliquerait que le développement de nos importations totales soit lui-même relativement limité et que nos ventes à l'étranger augmentent dans des proportions également modérées. Cependant, la question se pose de savoir si ces perspectives ne pourraient pas être modifiées, compte tenu des répercussions en quelque sorte mécaniques des décisions américaines en matière de commerce extérieur ou même des divers flottements ou des réévaluations déjà intervenus pour partie à la suite de la crise monétaire internationale. Aussi, après avoir fait le point de la situation actuelle de nos échanges commerciaux, nous tenterons de répondre à cette question.

A. — L'évolution récente des échanges extérieurs.

En termes F. O. B. (free on board), les résultats globaux du commerce extérieur depuis le début de la présente année sont satisfaisants, puisque sur la base des séries brutes relevées jusqu'au mois de septembre 1971 le taux de couverture a été assez nettement supérieur à 100 et l'on pourrait à bon droit constater que l'équilibre de nos échanges extérieurs a été consolidé : le déficit enregistré pour le mois de septembre 1971 marque-t-il un accident de parcours ou indique-t-il que cette consolidation n'aura pas duré plus de trois trimestres ?

Certes, sur la base des séries corrigées des variations saisonnières on avait noté déjà deux passages en dessous du seuil d'équilibre, en juin puis en août, qui pourraient constituer des signes annonciateurs de la durée relativement brève de l'amélioration de notre position commerciale.

Balance commerciale (janvier-septembre 1971).

Séries corrigées des variations saisonnières.

(En millions de francs.)

	1971									Total.
	Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Septembre.	
Total des importations F. O. B.	7.888	8.439	9.152	8.900	8.660	9.664	9.240	10.353	9.921	82.217
Total des exportations F. O. B.	8.753	9.010	9.382	9.297	9.259	9.286	9.666	10.109	9.759	84.521
Taux de couverture.....	111,0	106,8	102,5	104,5	106,9	96,1	104,6	97,7	98,4	102,8

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Si on compare en valeur les derniers résultats globaux connus, soit ceux du premier semestre de 1971 à ceux de la période correspondante de 1970, on relève :

— que le niveau des échanges extérieurs est très élevé : en effet, importations et exportations totales s'élèvent respectivement à 54,6 et 56,4 milliards de francs contre 49,6 et 50,1 milliards ;

— que le taux de couverture est plus satisfaisant (103,3 % contre 101 %) ;

— que l'évolution des termes de l'échange a été influencée :

— de manière défavorable dans la période récente par la hausse des prix du pétrole ;

— de manière favorable, antérieurement, par la hausse des prix des exportations d'alimentation et la baisse des matières premières industrielles ;

— que les importations restent modérées et se développent globalement de 10,7 %, la progression la plus remarquable étant due aux achats de produits énergétiques (+ 33,6 %) ;

— que les exportations progressent à un rythme annuel de 12,6 % favorisé par le caractère compétitif des produits français dans une économie marquée par l'inflation. Cependant pour avoir une idée plus précise de la tendance de nos ventes à l'étranger,

il faut tenir compte de l'essor important joué au début de 1971 par les exportations d'alimentation : en excluant celles-ci, la croissance en valeur de nos livraisons extérieures ne serait plus que de 10 % par an.

B. — Les produits échangés.

Le suréquilibre de la balance commerciale dans la période considérée (premier semestre de 1971 par rapport au premier semestre de 1970) s'explique essentiellement par l'accroissement des ventes de produits agricoles avec l'inconvénient que ce sont des produits à faible valeur ajoutée, et de produits finis qui ont compensé la forte hausse des importations de pétrole.

1° LES MATIÈRES PREMIÈRES par suite de la baisse des cours ont fait l'objet d'échanges en régression (achats diminués de 8,2 % et ventes de 5,2 %). Ainsi les achats de minerais non ferreux ont diminué de près de 20 %, tandis que les ventes de bois n'ont pu compenser la diminution de celles de minerais de fer français (— 18 %).

2° LES PRODUITS AGRICOLES ont donné lieu à des exportations en net progrès (+ 16,3 %) en ce qui concerne les produits laitiers, les viandes et les vins, tandis que les ventes de céréales sont restées stationnaires : parallèlement les achats de produits agricoles stagnaient (+ 5,5 %).

3° LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES : les importations ont été nettement accrues (+ 33,6 %) par suite du renchérissement du pétrole consécutif aux arrêts de livraisons du pétrole algérien et à l'entrée en vigueur des accords de Tripoli et de Téhéran. Dans le même temps, nos ventes de produits raffinés ont progressé (+ 22,3 %), ce qui n'a pas permis toutefois d'enrayer la dégradation des taux de couverture du poste « énergie ».

4° LES DEMI-PRODUITS laissent encore un solde positif d'échanges mais nos ventes, notamment de produits sidérurgiques, ont plafonné (+ 4,5 %) alors que nos achats essentiellement de produits textiles et chimiques ont poursuivi leur développement (+ 6,4 % globalement).

5° LES PRODUITS FINIS : les échanges extérieurs de produits finis ont dégagé un solde positif de 4.830 millions de francs au cours du premier semestre de 1971.

S'agissant des biens d'équipement, les meilleurs résultats à l'exportation (+ 19,9 %) ont été réalisés pour les produits

suivants : constructions métalliques, fours, turbines, matériel ferroviaire et de travaux publics... Par contre, les importations de machines-outils sont demeurées très supérieures à nos ventes à l'étranger.

Dans le secteur des *biens de consommation*, l'automobile a consolidé sa position de première industrie exportatrice (+ 20,3 % alors que le taux global d'accroissement de nos ventes est de 17,3 %) ; une expansion importante est enregistrée également pour les industries diverses (parfum, bijoux...), les textiles et les cuirs, alors que les achats de voitures étrangères se développent (+ 15,7 %) et que le déficit des échanges de bois et de papier s'aggrave.

C. — Les partenaires commerciaux.

Pour le premier semestre de 1971 l'évolution de nos échanges est caractérisée par l'amélioration du solde de ceux-ci et par la modification des courants commerciaux.

1° L'AMÉLIORATION DU SOLDE DES ÉCHANGES par rapport au premier semestre de 1970 résulte :

— de la diminution du déficit avec les pays partenaires de la Communauté économique européenne (— 4 % contre — 6 %) : la progression de nos ventes à destination de ces nations est de 13,9 % alors que dans le même temps, nos achats ont augmenté de 11,4 % ; un moindre déséquilibre avec l'Allemagne fédérale a notamment été observé ;

— de l'amélioration de la balance positive avec les pays de l'Alliance européenne de libre échange A. E. L. E. (+ 13 % contre + 12,5 %) en raison des bons résultats de nos exportations vers la Grande-Bretagne et la Suisse ;

— des progrès marquants de nos ventes aux Etats-Unis (+ 27 %) et au Canada (+ 37 %), d'où une sensible diminution (de 38 %) du déficit traditionnel avec l'Amérique du Nord.

2° LA MODIFICATION DES COURANTS COMMERCIAUX s'explique par l'importance que prennent désormais nos échanges avec certains partenaires commerciaux : ainsi, les Etats-Unis sont devenus au cours du premier semestre de 1971 le quatrième client de la France à la place des Pays-Bas, tandis que la Chine populaire et le Brésil absorbent une part croissante de nos produits et qu'il en va de même pour Israël et le Venezuela qui occupent le 26^e et le 30^e rang parmi nos principaux clients.

Dans le camp de nos fournisseurs, si les premiers rangs sont toujours occupés par l'Allemagne fédérale et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (respectivement 22,1 % et 10,6 % de nos importations), on note l'importance accrue que représentent les pays pétroliers du Moyen-Orient (Arabie Saoudite : 10^e rang, Irak : 12^e, Koweït : 17^e, Mosate : 22^e).

*
* *

Il faut, en outre, rappeler que depuis le mois de janvier 1971, non seulement les mouvements commerciaux à l'entrée comme à la sortie sont désormais appréciés F. O. B. donc compte non tenu des frais d'assurance et de transport à l'importation mais encore que, d'une part, la distinction établie jusque là entre pays de la zone franc et pays situés hors zone franc a disparu — l'excédent généralement obtenu pour les premiers compensant le déficit susceptible d'être enregistré avec les seconds — et que, d'autre part, la totalité des échanges de matériel militaire est désormais exprimée dans les résultats mensuels alors que ceux-ci excluaient auparavant le matériel de guerre terrestre (chars, auto-mitrailleuses, etc.).

S'agissant des pays de la zone franc, les dernières statistiques fournies, à savoir celles du mois d'août 1971, laissent à penser que les échanges avec les pays intéressés tendent à diminuer de manière sensible : ainsi pour le mois considéré, par rapport au mois d'août 1970, les exportations n'auront augmenté que de 0,7 % tandis que les importations auront diminué très nettement de 36 %.

*
* *

Au total, sur la base donc de la situation des échanges commerciaux du premier semestre de 1971, il est juste de reconnaître que l'équilibre avait été consolidé :

— d'une part, la structure même de nos ventes a été judicieusement transformée puisque, pour la première fois, les produits finis ont représenté plus de la moitié de celles-ci et que, parmi ces produits, les exportations de biens d'équipement étaient à égalité avec celles des biens de consommation qui traditionnellement occupaient la plus grande place ;

— d'autre part, le solde de la France avec ses principaux partenaires commerciaux s'est amélioré tandis que des changements notables affectaient les flux commerciaux.

Certes, depuis que ces constatations ont été établies, la crise monétaire internationale est intervenue : on a noté que la balance commerciale a connu un déficit au mois de septembre 1971 avant d'enregistrer, en octobre dernier, des résultats particulièrement favorables, le taux de couverture des importations par les exportations ayant atteint alors le niveau le plus élevé depuis le mois de mai 1970.

D. — La crise monétaire internationale et nos échanges commerciaux.

La crise monétaire internationale a des incidences directes et indirectes sur nos échanges commerciaux ; nous les examinerons après avoir rappelé brièvement les mesures d'ordre commercial adoptées par les Etats-Unis à la suite de leur décision de modifier le statut du dollar.

1° LES MESURES AMÉRICAINES D'ORDRE COMMERCIAL ont un caractère douanier et fiscal :

a) *La modification du régime douanier par l'instauration de la surtaxe de 10 %* : celle-ci frappe tous les produits importés aux Etats-Unis, à l'exception :

— de ceux qui ne sont pas assujettis aux droits de douane (la plupart des matières premières, certains produits tropicaux comme le café et les produits de l'industrie automobile importés à droit nul du Canada en vertu d'un accord bilatéral) ;

— ou de ceux qui sont contingentés (pétrole brut, produits pétroliers, viande bovine et ovine, sucre, certains produits laitiers, le blé, les arachides ainsi que le coton brut et les textiles de coton).

b) *Les aménagements fiscaux sont les suivants :*

— *L'exemption d'impôts directs pour les investissements en machines et équipements neufs qui, d'ailleurs, s'analyse comme un crédit d'impôt (10 % du coût des équipements mis en service*

à partir du 16 août 1971 et 5 % à partir du 15 août 1972). Cette exemption n'est pas accordée en cas d'achat de matériels produits essentiellement à l'étranger c'est-à-dire comportant, en valeur, plus de 50 % de composants importés ;

— un projet de statut fiscal de faveur pour les sociétés à l'exportation dont les bénéfices non distribués ne seront plus assujettis, à compter du 1^{er} janvier 1972, aux impôts sur les sociétés. De plus, les bénéfices ainsi détaxés pourraient être utilisés non seulement aux fins de réinvestissement dans des activités d'exportation mais également pour financer des adaptations industrielles.

2° LES INCIDENCES SUR LES ÉCHANGES COMMERCIAUX FRANÇAIS

Les effets des mesures américaines doivent être examinés d'abord à l'égard de nos ventes aux Etats-Unis qui ne représentent, en définitive, qu'une part très faible de nos livraisons à l'étranger soit 5,8 %. Sur l'ensemble de ces biens, 83 % sont susceptibles d'être soumis à la surtaxe : il convient, à cet effet, de distinguer les groupes industriels français implantés aux Etats-Unis (Pechiney, Saint-Gobain, Pont-à-Mousson, l'Air liquide) — qui bénéficient, de ce fait, d'un net avantage — des exportateurs français purement commerciaux. Au nombre de ceux-ci, il y a lieu de citer d'abord la sidérurgie, dont 12 % de la production française sont exportés vers les Etats-Unis, puis les textiles artificiels et synthétiques, la construction électrique et mécanique, qui vendent à ce pays respectivement 5,2 %, 4 % et 4,5 % de leurs produits en valeur, sans oublier les produits de luxe (champagne, cognac, parfums) qui constituent traditionnellement une part importante de nos ventes aux Etats-Unis.

Les incidences des décisions américaines à l'importation en France sont plus difficiles à envisager : il apparaît probable que si le projet de statut fiscal de faveur pour l'exportation est appliqué, il constituera une subvention directe pour les exportations américaines qui bénéficieront ainsi d'une compétitivité accrue. Enfin, le crédit d'impôt pour les investissements — qui d'ailleurs est discriminatoire pour les matériels importés — aura pour effet de stimuler l'accroissement de la productivité de l'industrie américaine.

Cependant il ne faut pas exagérer, selon nous, la portée des mesures américaines sur nos échanges commerciaux. Sans doute nos ventes connaîtront-elles une gêne, mais ceci ne paraît pas très grave, compte tenu de la part faible que celles-ci représentent dans nos livraisons à l'étranger.

Autrement préoccupant, par contre, pourrait être le rythme prochain de croissance de nos exportations essentiellement déterminé par les débouchés qu'offrent nos partenaires du Marché Commun ; en effet, on ne saurait complètement écarter la perspective d'un plafonnement jusqu'à la fin de l'année des importations de ces pays. Une telle stagnation confirmerait l'opinion que nous avons émise en examinant les séries corrigées des variations saisonnières de nos échanges commerciaux, à savoir que l'exportation ne joue plus un rôle moteur pour l'industrie française. Ainsi, le déficit observé au mois de septembre 1971 ne serait pas à considérer comme un accident de parcours ; ce qui signifierait que l'évolution de notre économie serait gouvernée à titre principal par des facteurs internes, constatation également préoccupante étant donné les risques non négligeables d'aggravation des mouvements inflationnistes que comporte une telle situation.

Malgré le surcroît de compétitivité que devrait nous procurer le maintien de la parité du franc, les effets de l'effort de redressement de nos ventes entrepris après la dévaluation d'août 1969 seraient-ils déjà amortis et serait-elle déjà atteinte cette dimension nouvelle de l'exportation qui, selon le vœu des rédacteurs du VI^e Plan, aurait permis de dégager un excédent de ressources important ?

*
* *

Le monde occidental, et nous y comprenons le Japon, enregistre à l'heure actuelle le plus grand désordre économique, monétaire et financier de l'après-guerre et s'interroge sur la possibilité d'y apporter un remède définitif.

Certes, les décisions du 15 août 1971 du Président Nixon ont précipité des événements que l'on pressentait inévitables, mais l'analyse n'est pas si simple.

Quand un ami, et c'est le cas des Etats-Unis, a subitement un comportement anormal, il est séant d'en rechercher les causes et d'en attribuer les responsabilités même quand il paraît en conserver de sérieuses par devers lui.

Au sortir de la guerre, les Etats-Unis avaient sans conteste une prédominance militaire absolue, une prospérité économique externe et interne totale dans une stabilité remarquable des prix leur permettant d'imposer leur monnaie comme seul étalon mondial. Sortis de leur isolationnisme souvent affirmé, ils ouvraient leurs marchés aux exportateurs étrangers, tout en prenant cependant des précautions par un système compliqué de contingentement. Enfin, toujours invaincus dans toutes leurs actions militaires, ils apportaient au monde occidental, Japon compris, leur protection militaire en hommes, en matériel, avec ce que cela implique de contribution financière.

En l'espace de quelques années et peut-être par suite d'erreurs de jugement, d'imprudences monétaires, d'une méconnaissance de l'avidité de certaines nations à se procurer des secrets militaires par n'importe quel moyen, d'une certaine impuissance à comprendre le désir de tel ou tel pays de s'affranchir d'une tutelle jugée trop lourde, ils ont trouvé une place certes encore parmi les plus grands mais qui n'est plus totalement prépondérante.

Un enlèvement militaire en Asie, l'impossibilité d'imposer un règlement honorable au Moyen-Orient, l'accès d'autres puissances à une égalité des armes, des difficultés internes dans le domaine des prix, des difficultés économiques externes croissantes entraînaient une débauche d'émission de signes monétaires. De plus, une certaine ingratitude que les nations savent manifester aussi bien, sinon même mieux, que les particuliers ont valu aussi bien des refus de participer financièrement plus avant aux dépenses de défense et ont aussi causé des pertes substantielles de l'or servant de couverture au dollar. Toutes ces causes et bien d'autres sous-jacentes devaient amener une explosion telle que celle du 15 août 1971. N'y étaient peut-être pas étrangères la grande peur de résurrection de la crise économique de 1929-1930 et la période pré-électorale de la Maison Blanche. Enfin, les Etats-Unis devaient subir une sérieuse défaite diplomatique à l'O. N. U. avec l'exclusion de Formose, précédant l'admission de la Chine et dressant en face d'elle un nouveau partenaire au potentiel militaire et économique considérable à terme.

De ces événements, nous aurions tort de nous réjouir, l'imbrication des économies occidentales et à un degré bien moins élevé de celles-ci avec les économies orientales est telle que la peste de l'un se transforme assez vite en choléra chez l'autre.

Et c'est au moment où l'Europe occidentale aurait un intérêt capital à souder son union que l'on assiste à un réveil des rivalités nationales et à un cloisonnement territorial qui ne peut que compliquer les problèmes et en différer la solution.

Revenant en notre pays, nous constatons qu'il se débat, en plus de ses difficultés traditionnelles, dans toute une série de contradictions.

En politique, et ce n'est pas notre propos, il n'est pas encore en régime présidentiel mais plus tout à fait en régime parlementaire. En économie, il n'est plus tout à fait en régime libéral mais pas davantage en régime socialiste.

Cette situation, qui semblait à certains un gage de souplesse rend en réalité très étroite la marge de manœuvre du Gouvernement.

Sur le plan monétaire, l'instauration d'un double marché des changes a probablement été une sage mesure, encore que les conséquences en soient troublantes. Les faibles écarts se situant, sauf un seul accident de parcours, pour le franc financier entre 2 et 3 %, semblent montrer à la fois que nous subissons une réelle mais modeste réévaluation du franc, mais que les capitaux étrangers hésitent à venir en France. Le Gouvernement l'a peut-être souhaité et l'interdiction de rémunération des capitaux étrangers spéculatifs le démontre, mais force nous est de constater que d'autres pays, tels la Suisse, ont pris des mesures analogues sans pour autant tarir l'entrée de ces capitaux étrangers.

L'avenir nous apprendra si une certaine défiance envers notre monnaie n'est pas à l'origine de cette situation.

Notre position quant au rétablissement d'une parité fixe des monnaies pouvant seule sauver le Marché Commun et en particulier le marché agricole nous apparaît souhaitable et il semble que certains de nos partenaires qui y étaient le plus hostiles seraient disposés à s'y rallier.

Dans le domaine de l'emploi, le paradoxe n'est pas moindre.

Pour sauvegarder notre compétitivité à l'exportation, bien menacée par les mesures américaines et pour profiter en même temps du reliquat de l'effet de la dévaluation de 1969 et des réévaluations de droit ou de fait de certains de nos concurrents, nous suscitons et favorisons les fusions de sociétés industrielles

et leur productivité, ce qui, dans un premier temps, amène à des réductions d'emplois alors que 500.000 jeunes accèdent chaque année au marché du travail.

Sans doute, ne s'agit-il là que d'une situation provisoire mais qu'il serait dangereux de voir se prolonger sous peine d'explosion sociale et il nous faut, jour après jour, et impérativement, trouver des activités de remplacement.

Dans le même moment, se poursuit le mouvement inflationniste qui, nouveau paradoxe, avec la hausse du pouvoir d'achat devrait entraîner une reprise vigoureuse de la consommation intérieure ce qui, à un moment où les exportations sont menacées, risque d'amener un sérieux déficit de notre balance commerciale dont nous avons vu les prémices en septembre.

Et, autre paradoxe, au moment où la confiance en la monnaie paraît s'affaiblir, l'épargne s'accroît mais de façon regrettable sous forme d'épargne à très court terme permettant une liquidité immédiate et par conséquent sujette aux paniques.

Tels sont les termes de nos incertitudes actuelles, nous aurons l'occasion d'en voir les effets dans l'analyse du budget.

Notre situation actuelle est celle d'un équilibre économique, financier, monétaire et social extrêmement fragile. Aucune erreur ne nous sera pardonnée. Il conviendra donc de suivre l'évolution extérieure et intérieure avec une très grande vigilance et d'agir avec toute la continuité désirable mais aussi avec tout le pragmatisme qu'exigera l'ajustement aux conditions du moment.

DEUXIEME PARTIE

La loi de finances pour 1972.

Cette étude comporte deux titres.

Dans le premier, votre Rapporteur général a procédé à l'inventaire des dotations contenues dans le budget — inventaire synthétique certes, mais suffisamment explicite pour se faire une idée des différentes sortes de dépenses et de leur poids relatif — ainsi que de recettes qui doivent les couvrir. Le travail est purement descriptif.

Le jugement de valeur qui doit être porté, au nom de la Commission des Finances, sur cette loi de finances fait l'objet du second titre. Le budget répond-il aux besoins immédiats nés d'une conjoncture économique menaçante ? Respecte-t-il les orientations dessinées par le plan à moyen terme ? Telles sont les questions auxquelles il sera répondu.

TITRE I

L'ANALYSE DU BUDGET

Avant de procéder à l'analyse des dotations, nous devons appeler l'attention sur deux problèmes de technique budgétaire, l'un de forme — la réforme de la nomenclature — l'autre de fond — les modalités de recensement des dépenses de l'Etat. D'où les deux notes liminaires qui suivent.

Note liminaire n° 1.

La réforme de la nomenclature budgétaire.

La réforme de la nomenclature des dépenses publiques dont les premières traces apparaîtront dans la loi de finances pour 1972 est l'aboutissement d'études effectuées par la Direction du Budget, sous la pression de deux séries de besoins, la solution des problèmes posés ayant été facilitée par l'utilisation des moyens informatiques.

La nomenclature actuelle est dite « juridique ». Elle est fort bien adaptée aux besoins de la discussion (1), de la gestion et du contrôle. Les crédits y sont regroupés par *titres*, *parties* et *chapitres*. Les dépenses courantes ordinaires font l'objet des titres I^{er} (Dette publique), II (Pouvoirs publics), III (Moyens de fonctionnement en personnel et matériel) et IV (Interventions publiques, c'est-à-dire subventions de fonctionnement ou d'exploitation). Les investissements sont retracés dans les titres V (Investissements directs de l'Etat) et VI (Subventions pour investissements). Les parties constituent des divisions qui apportent un éclairage fonctionnel : action internationale, administrative, économique, sociale, éducative... Par contre, les chapitres, sans être pourtant dépourvus de logique, sont des unités beaucoup plus disparates et il en va de même de leurs subdivisions, les articles puis les paragraphes.

Les besoins que nous signalions ci-dessus ne sont pas nés d'hier.

(1) Le chapitre est l'unité de la discussion. Par discussion, nous entendons discussion entre le ministère dépenier et la direction du budget, puis discussion entre le Gouvernement et les Assemblées. Le vote, par contre, a lieu au niveau du titre, globalement pour les services votés, par ministère pour les mesures nouvelles.

1° Il y a déjà des années que l'on s'est aperçu que le budget était un excellent instrument de pilotage économique, qu'il avait un impact sur l'activité globale du pays, qu'il pouvait infléchir le développement de certains secteurs particuliers, qu'il pouvait retentir sur le comportement des entreprises ou des ménages.

De ce fait, les données budgétaires doivent pouvoir être transposées *rapidement* en termes de comptabilité nationale ou de plan comptable général, tant au stade de la prévision qu'à celui de l'exécution. Dans un même ordre d'idées, les dépenses en capital contenues dans la loi de finances doivent pouvoir être confrontées promptement à celles qui figurent au plan selon la classification adoptée par ce dernier.

2° C'est de longue date également que l'on s'est préoccupé de connaître le prix de revient de telle intervention ou le coût de tel service pour diverses raisons, d'ailleurs, qui sont apparues peu à peu avec la croissance des budgets et leur complication et au fur et à mesure que la science financière s'affinait : besoin de comparer les diverses catégories de dépenses, puis recherche de l'amélioration du rendement des services publics, enfin appréciation de l'utilité de la dépense compte tenu de son coût (la rationalisation des choix budgétaires).

Il faut donc pouvoir regrouper toutes les lignes de dépenses, dispersées à travers plusieurs chapitres, qui concernent ladite action ou ledit service.

Jusqu'à présent les services sont arrivés, à force de tâtonnements, d'un peu d'arbitraire dans la ventilation des dotations et moyennant beaucoup d'efforts qui demandent beaucoup de temps, à opérer ce double passage de la nomenclature classique à la nomenclature économique et à la nomenclature sectorielle : mais le résultat est souvent obtenu lorsqu'on n'en a plus besoin et n'a plus qu'un intérêt historique.

L'informatique est venue à point pour raccourcir considérablement les délais et limiter les risques d'erreur ou d'omission. Il a suffi, pour ce faire, de procéder à une légère modification de la nomenclature et à une triple codification :

a) La classification en titres, parties et chapitres est conservée ;

b) Le contenu du chapitre n'est pas modifié, mais à l'intérieur de celui-ci les dotations sont réparties en lignes homogènes de dépenses :

— au niveau de l'article, c'est la destination de la dépense qui est indiquée (repérage sectoriel) ;

— au niveau du paragraphe, c'est la nature de la dépense qui apparaît (repérage économique).

c) Deux codes de référence supplémentaires sont créés à côté du code budgétaire traditionnel, en utilisant la numérotation décimale :

— le code sectoriel ;

— et le code économique.

Il s'agit d'un système où le degré de précision de la dépense croît avec le nombre de chiffres utilisés dans la référence (1). Nous ne donnerons, ici, que la signification des premiers chiffres :

CODE SECTORIEL	CODE ECONOMIQUE
1. Pouvoirs publics et administration générale.	1. Frais de personnel.
2. Education et culture.	2. Impôts et taxes.
3. Secteur social, santé, emploi.	3. Biens et services de consommation.
4. Agriculture et espace rural.	4. Transports et déplacements.
5. Logement et urbanisme.	5. Assistance et opérations diverses de répartition.
6. Transports et communications.	6. Subventions.
7. Industries et services.	7. Frais financiers.
8. Extérieur.	8. (Ligne non utilisée.)
9. Défense.	9. Immobilisations.
0. Dépenses non fonctionnelles et dotations non réparties.	

(1) Exemple :

6 Transports et communications ;
64 Transports ferroviaires ;
644 Réaménagement de réseaux et transferts sur routes ;
6441 Réseau du Vivarais-Lozère.

Un exemple pris dans les services votés pour 1971 du budget de la justice, reconstitués pour les besoins de la cause, permettra de mieux saisir le mécanisme de la réforme :

CHAPITRE 34-22. — Services pénitentiaires. — Matériel.

CODES				CREDITS VOTES
Sectoriel.	Economique.	Budgétaire.		
1331		34-22-10	Art. 10. — Services et établissements pénitentiaires	Métropole 30.826.634
	94	34-22-10-10	§ 10. — Achats de matériels techniques	2.119.600
	961	34-22-10-20	§ 20. — Achats de mobiliers et matériel de bureau.....	2.113.000
	351	34-22-10-50	§ 50. — Chauffage, éclairage, eau.	16.001.000
1331		34-22-20	Art. 20. — Services et établissements pénitentiaires	Départements d'outre-mer : 695.231

Toutes ces données peuvent être portées soit sur cartes perforées, soit sur bandes magnétiques et, à la demande, l'ordinateur donne la classification que l'on désire : il ne suffit plus que d'analyser les « listings » imprimés par la machine.

Compte tenu de cette réforme, comment se présenteront les documents budgétaires au moment de l'examen de la loi de finances pour 1972 ?

— La présentation du *bleu* (mesures nouvelles) demeure inchangée puisque la précision donnée ne va pas au-delà du chapitre et que les chapitres ne sont pas modifiés, sauf exception.

Dans le *jaune* (répartition des crédits par chapitre et par article), la nouvelle nomenclature des articles — c'est-à-dire par destination — sera utilisée. Néanmoins, le document comportera un rappel de la répartition des crédits votés pour 1971 selon l'ancienne nomenclature.

De plus, en raison d'une utilisation plus poussée de l'informatique, le jaune sera présenté sous forme de reproduction de listings d'ordinateur.

La nouvelle nomenclature par paragraphe, c'est-à-dire par nature économique de dépenses, apparaîtra dans le *vert* (budget voté pour 1972) mais seulement, ainsi qu'il est de coutume, au début de l'année prochaine.

Note liminaire n° 2.

Le problème du recensement des dépenses de l'Etat.

Il n'est peut-être pas de question à laquelle il soit plus difficile de répondre, que la suivante, d'apparence simple : à combien se monte le budget de l'Etat ?

En effet, il existe plusieurs systèmes de computation des charges publiques qui ont chacun leur logique mais aussi leurs défauts. Les services de la rue de Rivoli en utilisent eux-mêmes trois ce qui fait que le lecteur risque de s'égarer.

1. Dans l'exposé des motifs que constitue le rapport économique et financier, le Gouvernement a longtemps usé d'une *présentation dite juridique* qui prenait en compte, « au-dessus de la ligne », toutes les dépenses du budget général et celles des comptes d'affectation spéciale ayant un caractère définitif, à l'exclusion de celles des budgets annexes. « Au-dessous de la ligne » étaient inscrites les dépenses des comptes de prêts et, pour les autres comptes, les soldes, c'est-à-dire les charges nettes.

L'exclusion des budgets annexes, sans doute sous le prétexte de leur autonomie, du fait qu'ils doivent être obligatoirement équilibrés et parce qu'ils concernent pour la plupart de véritables entreprises industrielles ou commerciales — ne leur applique-t-on pas le plan comptable général ? — ne nous semble pas satisfaisante : les agents des P. T. T. sont des fonctionnaires de l'Etat au même titre que ceux de l'Education nationale et la politique du personnel n'est pas différente dans les deux administrations ; les routes (budget de l'Etat et compte spécial) et le téléphone (budget annexe) sont des infrastructures de communications.

Sans doute, en ajoutant les dépenses du budget général et celles des budgets annexes commet-on un certain nombre de doubles emplois qui exagèrent l'importance de la dépense publique globale : c'est ainsi que les dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles sont financées, pour un tiers (3.592 millions), par une subvention du budget de l'agriculture.

2. Dans le rapport économique et financier annexé à la présente loi, la totalisation des charges et des recettes a pris un aspect encore plus elliptique et un caractère dit « économique » (voir page 38 du document).

La novation consiste à l'élimination des dépenses en atténuation de recettes avec, en contrepartie, la suppression d'un montant équivalent des ressources : à titre d'exemple, lorsque l'administration fiscale rembourse la T. V. A. à un exportateur, juridiquement elle effectue une dépense budgétaire, les sommes étant prélevées sur un chapitre régulièrement alimenté ; mais on peut dire aussi, économiquement parlant, qu'elle ne fait qu'annuler une recette indûment perçue et ce point de vue prend tout son intérêt quand on raisonne en termes de comptabilité nationale.

En faisant la distinction, on aboutit à minorer le total des charges publiques. Par exemple, pour ce qui est des opérations à caractère définitif, la dépense n'est plus que de 179,7 milliards au lieu de 187,2 milliards en présentation juridique — et même de 220,4 milliards si l'on tient compte des budgets annexes. L'écart est donc considérable et l'utilisation de l'un ou l'autre système donne des taux de croissance différents quand il s'agit de faire des comparaisons dans le temps.

3. Mais quelle présentation peut être plus juridique que celle qui fait l'objet de la loi elle-même, de celle sur laquelle le Parlement est amené à émettre un vote ?

Chaque loi de finances comporte, en conclusion, en quelque sorte, à sa première partie, un article intitulé : « *Equilibre général du budget* » où sont énumérées et totalisées les principales ressources et les principales dépenses — ou plutôt les plafonds autorisés des principales catégories de charges. Pour 1972, l'article porte le numéro 13 dans le projet.

Sauf pour les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers où est faite la compensation des dépenses par les recettes, charges et ressources sont intégralement décrites et totalisées, au moins « au-dessus de la ligne ».

C'est une présentation très voisine que votre Commission des Finances utilise depuis plus de vingt ans. Bien qu'elle soit consciente de ses défauts, elle estime néanmoins qu'elle est la seule à proposer une vue exhaustive du budget.

Bien entendu, le mode de computation utilisé ne change rien au solde général.

CHAPITRE PREMIER

LES CHARGES

Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des charges contenues dans la loi de finances pour 1972, récapitulation effectuée selon les modalités dont nous venons de parler dans la note qui précède. Pour apprécier l'évolution de la dépense publique dans le temps, les dotations du budget de 1971 ont été rappelées dans ce tableau.

Charges globales.

NATURE DES OPERATIONS	1971	1972	DIFFE- RENCES en valeur absolue.	DIFFERENCES (En pourcentage.)
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations à caractère définitif.				
1° Budget général :				
— Dépenses ordinaires civiles....	118.644	130.184	+ 11.540	+ 9,7
— Dépenses civiles en capital:				
— équipement	18.880	21.724	+ 2.844	+ 15,1
— dommages de guerre.....	65	60	— 5	— 7,7
— Dépenses militaires.....	28.873	31.206	+ 2.333	+ 8,1
Total	166.462	183.174	+ 16.712	+ 10
2° Budgets annexes.....	28.738	33.227	+ 4.489	+ 15,6
3° Comptes d'affectation spéciale...	3.908	4.212	+ 304	+ 7,8
Total	199.108	220.613	+ 21.505	+ 10,8
Economies	100	200	+ 100	+ 100
Total I.....	199.008	220.413	+ 21.405	+ 10,8
II. — Opérations à caractère temporaire.				
1° Comptes de prêts :				
— F. D. E. S.	2.955	3.060	+ 105	+ 3,6
— Prêts du titre VIII.....	»	4	+ 4	»
— H. L. M.	»	»	»	»
— Divers	2.092	1.702	— 390	— 18,6
Total	5.047	4.766	— 281	— 5,6
2° Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.....	102	103	+ 1	+ 1
3° Comptes d'avances (charge nette) .	345	440	+ 95	+ 27,5
4° Comptes de commerce (charge nette)	— 15	8	+ 23	»
5° Autres comptes spéciaux (charge nette)	— 244	87	+ 331	»
Total II.....	5.235	5.404	+ 169	+ 3,2
III. — Récapitulation générale.....	204.243	225.817	+ 21.574	+ 10,6

Ce budget a été bâti compte tenu de l'hypothèse d'une croissance de la production intérieure brute (P. I. B.) en volume de 5,2 % et en valeur de 9,3 %.

Selon la présentation que nous avons donnée des dépenses, ces dernières devraient croître de 10,6 % en 1972, c'est-à-dire sensiblement plus vite que la P. I. B. en valeur et deux fois plus vite que la P. I. B. en volume. La présentation économique que retient le Gouvernement fait apparaître une progression de 9,4 %, mais seulement pour les dépenses définitives. Disons, pour clore le débat, qu'il semble que ce budget ait dépassé légèrement le point où il eût été économiquement neutre et qu'il renferme des éléments de relance pour parer à toute amorce de dépression.

La comparaison des taux de croissance enregistrés dans une période récente confirme ce point de vue : au lieu des + 10,6 % pour 1972 nous avons, il y a un an, + 9,4 % et il y a deux ans + 6,6 %.

Autre manifestation enfin de cette volonté d'éviter le ralentissement d'activité qui semble menacer nos partenaires internationaux, le fait que ce sont les dépenses civiles d'équipement (crédits de paiement) qui, en progressant de plus de 15 %, sont responsables du taux de croissance élevé de la dépense globale : l'investissement public doit jouer, dans la conjoncture présente, un rôle moteur et, par une heureuse coïncidence, au moment même où se manifeste de plus en plus l'irritation de l'utilisateur devant l'insuffisance des investissements collectifs.

A. — Les dépenses à caractère définitif.

I. — LES DÉPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires passera de 118.566 millions de francs en 1971 (chiffre qui tient compte de l'arrêté d'annulation du 25 juin 1971 portant répartition de la masse d'économie prévues au budget), à 130.184 millions en 1972, ce qui représente une progression de 9,7 % en valeur relative et de 11.618 millions en valeur absolue.

Cette différence se partage à peu près également entre services votés et mesures nouvelles et se répartit entre les diverses rubriques de la manière suivante :

Dépenses civiles ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1971 (a)	1972	DIFFERENCES		
			Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
			(En millions de francs.)		
Dette publique	11.717	12.623	+ 906	»	+ 906
Pouvoirs publics	376	441	+ 32	+ 33	+ 65
Moyens des services	58.367	65.451	+ 3.151	+ 3.933	+ 7.084
Interventions publiques	48.106	51.669	+ 1.632	+ 1.931	+ 3.563
Total	118.566	130.184	+ 5.721	+ 5.897	+ 11.618

(a) Compte tenu de l'arrêté du 25 juin 1971.

1° Dette publique.

Les dotations du titre I^{er}, en passant de 11.717 à 12.623 millions de francs, progressent de près de 8 % et pourtant les charges de la dette proprement dite décroissent, qu'il s'agisse de la dette extérieure (— 10 millions), de la dette perpétuelle et amortissable (— 80 millions) et surtout de la dette flottante (— 537 millions) ; d'une part, il n'y a pas eu d'emprunts à long terme depuis plusieurs années et ceux qui existent s'amortissent normalement ; d'autre part, depuis l'exercice 1970 l'équilibre budgétaire a été restauré et, de ce fait, les charges d'intérêt des bons du Trésor et les frais de trésorerie se trouvent allégés.

De même, les dotations pour garanties sont en repli de 203 millions.

Les besoins supplémentaires en crédits sont imputables à une dépense nouvelle et à l'accélération brusque d'une dépense traditionnelle du budget des charges communes :

a) Un chapitre nouveau (le 11-72) est doté de 40 millions sur lesquels seront indemnisés, au moyen de bons du Trésor, les greffiers dont les charges ont été rachetées par l'Etat (application de la loi du 30 novembre 1965).

b) Dans deux chapitres de dépenses en atténuation de recettes, la progression des crédits est très forte :

	1971	1972	VARIATION (En pourcentage.)
	(En millions de francs.)		
15-01 Dégrèvement sur contributions directes.	2.110	2.450	+ 16,1 %
15-02 Remboursement sur produits indirects.	2.050	3.400	+ 65,8 %

S'agissant du second, on comprend fort bien que la croissance des exportations dont la T. V. A. est remboursée et la levée progressive de la règle du butoir provoquent des besoins croissants.

Le développement des dotations du premier est plus mystérieux et une enquête est en cours pour en connaître l'origine.

2° Pouvoirs publics.

La majoration des crédits relatifs aux Pouvoirs publics, lesquels passent de 376 à 441 millions de francs, résulte :

- pour 32 millions, du relèvement des traitements de la fonction publique ;
- pour 33 millions, de mesures nouvelles.

3° Moyens des services.

Les dépenses afférentes aux moyens des services progressent de 7.084 millions en valeur absolue et de 12,1 en pourcentage (12,8 % en 1970).

A concurrence de 3.151 millions de francs — soit de 44 % de leur montant global — les crédits supplémentaires correspondent à des mesures acquises : extension, en année pleine, des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1971 (1.604 millions) ; répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (581 millions) et les charges sociales de l'Etat employeur (214 millions) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances pour 1971 (403 mil-

lions dont 378 pour la seule Education nationale); ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (532 millions).

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 3.933 millions de francs. Une priorité a été accordée aux actions suivantes :

	Millions de francs.
— revalorisation des rémunérations publiques	+ 2.070
— renforcement des moyens des services de l'Education nationale (dont prise en charge des 6.000 emplois créés pour la rentrée de 1971 et création de 15.029 emplois pour la rentrée de 1972); des services de la jeunesse et des sports (création de 987 emplois); des services des affaires culturelles (création de 374 emplois)	+ 719
— renforcement des moyens de la recherche scientifique	+ 160
— renforcement des moyens des services financiers (création de 2.503 emplois et développement de l'informatique).....	+ 147
— renforcement des moyens de la police dont création de 2.700 emplois).....	+ 102
— renforcement des moyens de la justice (création de 1.414 emplois).....	+ 79
— renforcement des moyens de l'aviation civile (création de 200 emplois des services de la navigation aérienne et de la météorologie)	+ 22

A ces rubriques qui sont privilégiées depuis les deux exercices précédents, vient s'ajouter une dotation de 24 millions concernant l'environnement (création de 77 emplois) à laquelle il faut ajouter les 3 millions consacrés au renforcement du contrôle des nuisances industrielles au Ministère du Développement industriel.

Quant aux créations d'emplois, elles s'élèveront, au total, à 36.248 unités (73.842 en 1969, 44.247 en 1970, 37.300 en 1971). De ce fait, l'effectif des personnels civils rémunérés sur le budget général atteindra 1.255.805 unités.

4° Interventions publiques.

La croissance des dotations affectées aux interventions publiques, fortement ralentie en 1971 (+ 4,6 %), semble reprendre vigueur avec un taux de progression de 7,4 %.

Il est vrai que pour 1971 on avait enregistré une très forte déflation des dépenses d'intervention à caractère économique pour trois sortes de raisons : deux concernant l'agriculture — la chute des stocks des produits agricoles et le nouveau mode de financement de la politique agricole commune — la troisième concernant les entreprises nationales avec l'application de la nouvelle politique définie à partir du rapport Nora.

Les suppléments de crédits demandés pour 1972 se répartissent de la manière suivante :

NATURE DES INTERVENTIONS	CREDITS 1971.	MODIFICATIONS 1972		Total.
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	
		(En millions de francs.)		
1° Actions en faveur de la recherche scientifique	12.468	»	+ 55	+ 55
2° Actions en faveur de la formation professionnelle		»	+ 231	+ 231
3° Interventions publiques, internationales et éducatives.....		+ 86	+ 854	+ 940
4° Interventions économiques	12.136	+ 816	— 159	+ 657
5° Interventions sociales	23.502	+ 731	+ 950	+ 1.681
A ajouter : solde net des transferts	»	— 1	»	— 1
Total	48.106	+ 1.632	+ 1.931	+ 3.563

Les services votés progressent de 1.632 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, etc.

A ce titre, les principaux suppléments de dotation sont les suivants :

	Millions de francs.
— aide médicale et sociale.....	+ 469
— application du « rapport constant » aux pensions des anciens combattants.....	+ 288
(à déduire, diminution de l'effectif des pensionnés).....	— 275
— participation de l'Etat aux régimes spéciaux de sécurité sociale et de retraite ; invalides de la marine ; garanties de retraite aux agents des entreprises publiques rapatriés ; sécurité sociale des anciens combattants.....	+ 114
— aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 80
— primes à la construction.....	+ 245
— service des bons et emprunts de la Caisse nationale de crédit agricole.....	+ 515
— participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique.....	+ 99
— subventions obligatoires aux communes dont la population accuse une progression rapide.	+ 64

En ce qui concerne les *mesures nouvelles*, les subventions économiques continuent à décroître mais à allure modérée pendant que progressent les subventions de caractère social et éducatif.

a) Le solde négatif que l'on constate en matière d'*interventions économiques* (— 159 millions) est une résultante.

Les subventions accordées pour le soutien des prix des produits agricoles diminueront de 80 millions pour être ramenées à 725 millions.

De même, les concours budgétaires apportés aux entreprises publiques seront en retrait pour la plupart d'entre elles, sauf la S. N. C. F. :

	Millions de francs.
— reconversion et modernisation des houillères nationales (dotation 1972 : 1.380 millions).	— 193
— R. A. T. P. (dotation 1972 : 683 millions).....	— 31
— compagnies de navigation (dotation 1972 : 84,2 millions).....	— 14

Pour la S. N. C. F., si la subvention d'exploitation proprement dite est ramenée de 575 à 383 millions, l'ensemble des versements de l'Etat augmente de 77 millions par rapport à l'année antérieure.

Les autres chefs de hausse sont rares. Signalons 12 millions au bénéfice de l'Environnement, 15 millions pour le Fonds national de l'emploi, 21 millions de complément à l'agriculture dont 4 au profit de la forêt méditerranéenne, 24 millions pour la caisse de compensation des combustibles minéraux solides, 4 millions en faveur de l'artisanat.

b) Les dotations pour *interventions sociales* sont majorées de 950 millions en mesures nouvelles.

Les parties prenantes les plus importantes sont les suivantes :

	Millions de francs.
— les agriculteurs : F. A. S. A. S. A.....	+ 151
B. A. P. S. A.....	+ 244
calamités agricoles	+ 29
— les anciens combattants	+ 253
— les personnes âgées et les handicapés :	
— au titre de la santé publique.....	+ 22
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.....	+ 345
— au titre de la revalorisation des rentes viagères	+ 35
— les retraités assujettis à des régimes spéciaux (E. N. I. M.).....	+ 49
— les locataires à petits revenus : subvention au Fonds national d'aide au logement.....	+ 63
— les travailleurs migrants en Métropole et Outre-Mer	+ 15

c) Au carrefour de l'économique et du social, on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont substantiellement abondées de 231 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle des adultes (dotation 1972 : 433 millions).....	+ 45
— au titre du fonds de la formation profession- nelle et de la promotion sociale (dotation 1972 : 362 millions).....	+ 39
— et de la rémunération des stagiaires de la F. P. A. (dotation 1972 : 548 millions).....	+ 147

d) Les dépenses de coopération sont, pour la seconde année consécutive, en hausse sensible avec les suppléments de crédits suivants :

	Millions de francs.
— au titre des Affaires étrangères.....	+ 35
— au titre de la Coopération.....	+ 82
— au titre des charges communes : Association internationale pour le développement (A. I. D.)	+ 98
— et participation au Fonds européen de développement	+ 7

Les dépenses du titre IV du fascicule de la Coopération passent de 697 à 779 millions de francs : la croissance d'une année sur l'autre est très voisine de 12 %.

e) Les subventions d'éducation : l'Education nationale absorbera, en mesures nouvelles, 412 millions de francs : 303 pour l'enseignement privé, 56 pour les bourses, 5 pour l'allocation de scolarité et 49 pour les transports scolaires.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire recevront 5 millions en plus et une somme égale est prévue pour la préparation des athlètes français aux Jeux olympiques de 1972.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 4 millions et, à la Santé publique, 21 millions seront consacrés à la prise en charge partielle de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

II. — LES DÉPENSES CIVILES EN CAPITAL

Le budget civil d'équipement (titre V, Investissements exécutés directement par l'Etat et titre VI, Subventions d'équipement) voté en 1971 comportait pour 21.082 millions de francs d'autorisations de programme et 18.874 millions de crédits de paiement.

S'y ajoutaient, hors équilibre, les dotations du *fonds d'action conjoncturelle* (F. A. C.), soit 776,6 millions en autorisations de programme et 256,5 millions en crédits de paiement. La doctrine d'alors voulait que l'on crée une masse de manœuvre de projets d'équipements prêts à être lancés. Leur financement servirait à parer aux à-coups de la conjoncture au cas de baisse de tension, soit générale, soit dans un ou plusieurs secteurs. Il

est vrai, qu'en cas de surtension, le Gouvernement peut toujours ralentir la dépense publique par son étalement dans le temps (la régulation des dépenses) ou, d'une manière plus drastique, par blocage puis annulation. L'histoire financière récente ne manque pas de tels exemples.

En 1972, il n'est pas prévu de fonds d'action conjoncturelle tant les équipements que l'on se propose de financer sont importants par rapport à ceux de l'année précédente : pour les titres V et VI, + 15,3 % quand on tient compte du F. A. C., + 19,75 % quand on l'exclut (1). La crainte justifiée d'une contraction des affaires à travers le monde du fait de la crise monétaire a poussé le Gouvernement à préparer la réponse à toute menace de ralentissement à l'intérieur de nos frontières. De plus, l'adoption du VI^e Plan est encore trop récente pour qu'on en ait oublié les contraintes.

Pour comparer les dotations de 1972 à celles de 1971, il est équitable de comprendre dans ces dernières les sommes qui ont été débloquées du F. A. C. De ce fait, nos pourcentages pourront diverger quelque peu avec ceux des documents officiels.

Deux arrêtés de déblocage sont intervenus au cours de 1971 qui ont concerné les administrations ou activités suivantes :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En millions de francs.)	
<i>Arrêté du 28 janvier.</i>		
Education nationale.....	100	50
Logement	171	42
F. I. A. T.	25	10
<i>Arrêté du 22 juillet.</i>		
Routes	70	28
Suppression des bidonvilles.....	25	7

391 millions d'autorisations sur 776,6 et 137 millions de crédits sur 256,5 ont ainsi été lancés dans le circuit dont il faut tenir compte dans la comparaison des deux exercices.

Le tableau qui suit classe les crédits par ministère.

(1) Respectivement + 16,8 % et + 20,6 % si l'on tient compte des budgets annexes et des comptes spéciaux.

MINISTERES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1971 Loi de finances (1).	1972 Projet de loi de finances.	Variation. (En pourcentage.)	1971 Loi de finances (1).	1972 Projet de loi de finances.	Variation. (En pourcentage.)
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)		
Affaires culturelles.....	250,4	386,6	+ 54,4	204,6	309,5	+ 51,3
Affaires étrangères :						
I. — Affaires étrangères.....	56	86,8	+ 55	27	50,8	+ 88,1
II. — Coopération	323,5	420,5	+ 30	330,5	363,5	+ 10
Affaires sociales.....	770,4	984,6	+ 27,8	839,7	982,5	+ 17
I. — Section commune.....	»	11,1	»	»	8	»
II. — Santé publique et sécurité sociale	»	828	»	»	832,3	»
III. — Travail, emploi et popula- tion	»	145,5	»	»	142,2	»
Agriculture	1.612,5	1.800,6	+ 11,7	1.344,3	1.376,5	+ 2,4
Départements d'outre-mer.....	156,6	178,4	+ 13,9	148,3	170,3	+ 14,8
Développement industriel et scienti- fique	3.103,3	3.416,8	+ 10,1	2.960,8	3.193,9	+ 7,9
Economie et finances :						
I. — Charges communes.....	1.818	2.156	+ 18,6	1.966,4	1.914,3	— 2,6
II. — Services financiers.....	140,3	150,3	+ 7,1	143,5	163	+ 13,6
Education nationale.....	3.667,6	3.994,8	+ 8,9	3.707,6	4.043	+ 9
Equipement et logement.....	5.882	6.261,6	+ 6,5	4.209,7	5.281,1	+ 25,5
Equipement et logement (tourisme)..	8,5	10,5	+ 23,5	4	5,7	+ 42,5
Intérieur	519	693,7	+ 33,7	330,5	479,8	+ 45,2
Justice	54,8	83,8	+ 52,9	43,5	79,7	+ 83,2
Services du Premier ministre :						
I. — Services généraux.....	353,5	533,4	+ 50,9	391,6	427,4	+ 9,1
II. — Jeunesse, sports et loisirs..	342	420	+ 22,8	370	394,8	+ 6,7
III. — Direction des Journaux offi- ciels	0,7	1,5	+ 114,3	0,5	1	+ 100
IV. — Secrétariat général de la défense nationale.....	0,9	1,2	+ 33,3	0,4	1,2	+ 200
Territoires d'outre-mer.....	84,7	104,5	+ 23,4	64	85,1	+ 33
Transports :						
I. — Section commune.....		19,9			20,1	
II. — Transports terrestres.....	170,6	235,5	+ 45	127,9	168,5	+ 47,5
III. — Aviation civile.....	1.256,5	1.689	+ 34,4	1.229,8	1.600,7	+ 30,2
IV. — Marine marchande.....	519,2	661,2	+ 27,3	435,3	576,6	+ 32,5
Total	21.091	24.291,2	+ 15,2	18.879,9	21.689	+ 14,9

(1) Y compris 776,6 millions de francs d'autorisations de programme et 256,5 millions de francs de crédits de paiement ouverts par la loi de finances au titre du F. A. C. 1971.

Les *crédits de paiement*, en passant de 18.880 millions de francs à 21.689 millions, progressent de 14,9 %.

Le fait est remarquable. Le montant des crédits de paiement à inscrire à un budget dépend du montant des autorisations de programme figurant aux budgets — les budgets précédents pour une très large part et au budget en cours pour une part beaucoup plus faible — et, en second lieu, de ce que l'on appelle la vitesse de consommation des crédits. Etant donné que pour 1971, première année du Plan, on avait visé bas pour les équipements collectifs, il semble, dès l'instant où l'on prévoit 15 % de crédits en plus, que l'on veuille multiplier les chantiers et en accélérer le déroulement.

Les *autorisations de programme* croissent de 15,2 % : 24.291 millions en 1972 contre 21.091 millions pour 1971.

Un premier examen du tableau qui précède montre que ce sont les départements ministériels, gros consommateurs d'équipements, qui accusent des taux de progression inférieurs à la moyenne de 15 % : l'Agriculture, le Développement industriel, l'Education nationale, l'Equipement. A l'inverse, des administrations jusque-là sacrifiées semblent trouver leur revanche : les Affaires culturelles (+ 54,4 %), la Justice (+ 52,9 %), l'Intérieur (+ 33,7 %) et la Jeunesse et les Sports (+ 22,8 %).

Une analyse plus fine des dotations fait apparaître une grande continuité dans les objectifs du Gouvernement, tels qu'ils ont été définis à plusieurs reprises : les actions privilégiées sont les mêmes qu'il y a un an, les moyens ayant été renforcés d'une manière parfois considérable.

Le développement industriel et son infrastructure matérielle et humaine pour lequel nous relevons les chiffres suivants :

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Recherche scientifique et technique	2.911,80	3.243,50
Dotation aux entreprises publiques	1.064	1.364
Conversion et décentralisation industrielle	280	350
Grands programmes d'études et de matériel aéronautique	964	1.300
Aide à la construction navale	405,12	514,20

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Modernisation des cargos de ligne.....	57	110
Ports	352,90	420,50
Aéroports	164,62	204,45
Voies navigables.....	217,40	300
Formation professionnelle des adultes (travail)	121	160
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (Premier Ministre)	60	70
Formation professionnelle.....	»	50
Agence nationale de l'emploi.....	23,90	30,40

L'urbanisme avec les postes suivants :

Etudes d'aménagement foncier.....	58,47	78,24
Acquisition de terrains pour l'aménagement urbain.....	121,40	125
Aide aux villes nouvelles.....	40,60	64,20
Réseaux urbains.....	322,20	333,70
Voirie des villes nouvelles.....	49	70
Suppression des cités insalubres.....	72,5	125,8
Transports urbains.....	150,50	226,80
Rénovation urbaine.....	90	107,50

La coopération (subvention au fonds d'aide et de coopération)

317 407

La politique de santé :

Etablissements hospitaliers de toute nature.	316,9	434,50
Organismes d'hygiène sociale.....	127,5	139,60
Organismes de protection de l'enfance, d'intérêt familial et social.....	137,40	173,4

Par ailleurs, deux actions nouvelles se trouvent dotées de crédits qui, par leur importance, devraient commencer à devenir opérationnels.

La *protection de la nature et de l'environnement*, placée dans la mouvance du Premier Ministre (services généraux) avec deux chapitres nouveaux :

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
	(En millions de francs.)	
65-04 Fonds d'intervention et d'action.....	53	25
67-01 Subventions d'équipement à des organismes ou personnes publics ou privés	29,5	15

L'incitation au regroupement communal (loi du 16 juillet 1971, chap. 67-52 du budget de l'Intérieur) au moyen de subventions spécifiques :

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
	(En millions de francs.)	
— soit pour le cas de fusion.....	100	50
— soit pour le cas de regroupement simple..	15	6,7

En revanche, la politique de la *construction* ne semble pas avoir bénéficié de faveur particulière. Les crédits de primes en mesures nouvelles sont en baisse de 2,5 % (1.598,5 millions contre 1.639,4) au moment où les taux d'intérêt deviennent insupportables. La subvention pour le financement des habitations à loyer modéré destinées à la location augmente certes de 6,7 % mais ce taux paraît faible au milieu d'une masse d'autorisations de programme en croissance moyenne de 15 %. Et si l'on pourra bâtir quelques 208.000 logements H. L. M., soit 8 % de plus qu'en 1971, c'est grâce à une nouvelle répartition des types d'H. L. M. rendue possible par l'extension de l'allocation de logement ; en effet, la subvention accordée à un appartement H. L. M. est plus faible que celle qui est accordée à un appartement P .S .R. (programme social de relogement) ou P. L. R. (programme à loyer réduit).

III. — LES DÉPENSES MILITAIRES

Le budget de la Défense nationale pour 1972 s'élève à 31.205 millions de francs. Sa progression d'une année sur l'autre s'établit à 2.350 millions en valeur absolue et à 8,1 % en valeur relative. Ce taux de croissance est le plus élevé que nous aurons connu depuis quatre exercices, puisque ont été

enregistrées des majorations de 3,9 % en 1969, de 4,7 % en 1970 et de 6,1 % en 1971. Le Chef de l'Etat en avait d'ailleurs informé le pays dès l'été dernier.

1° *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires atteindront 16.653 millions de francs contre 15.333 millions en 1971 (+ 8,6 %).

Pour l'essentiel, l'augmentation des crédits concerne :

— l'amélioration des rémunérations des personnels militaires et civils, fonctionnaires et ouvriers, tant en mesures acquises (+ 356 millions) qu'en mesures nouvelles (+ 491 millions) ;

— le renforcement de 1.024 unités des effectifs de la gendarmerie en métropole et Outre-Mer (+ 25 millions) et la création du service national féminin ;

— l'octroi d'une subvention d'équilibre de 80 millions à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, dont le déficit tend à devenir chronique ;

— l'entretien du matériel (— 447 millions en mesures acquises, mais + 589 millions en mesures nouvelles) et les achats de carburants (+ 77 millions).

Deux mesures d'économies sont prises : l'une, d'un faible montant, mais peut-être symbolique (2 millions), relative aux dépenses de fonctionnement du Centre d'expérimentations du Pacifique, l'autre, plus importante (110 millions), qui correspond à une réduction des effectifs ; d'une part, la deuxième tranche des mesures annoncées dans l'exposé des motifs de la loi de programme relative aux équipements militaires (1971-1975) et, d'autre part, la suppression des emplois qui étaient vacants au début de III^e Plan militaire et qui avaient été bloqués en 1971.

2° *Les dépenses en capital.*

Les *crédits de paiement* passent de 13.521 millions de francs en 1971 à 14.552 millions (+ 7,6 %) ;

Les *autorisations de programme* s'élèvent à 15.989 millions en 1971 à 18.273 millions ; le taux de croissance d'une année sur l'autre, soit 14,3 %, indique l'intérêt porté aux équipements militaires. A 12 millions près — mais la différence ne résulte que d'un transfert — ces dotations correspondent à la seconde tranche du programme quinquennal ; par contre, la ventilation

entre catégories de dépenses a subi des modifications au détriment des rubriques « Armes » et « Missiles » au bénéfice des programmes de fabrication des armées.

Comparées à celles de 1971, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1971	1972	VARIATIONS (Pourcentage.)
	(En millions de francs.)		
Atome	1.345	1.740	+ 29,4
Engins	1.220	1.525	+ 25
Centre d'expérimentation du Pacifique...	405	350	— 13,6
Armement nucléaire.....	560	658	+ 17,5
Matériel aérien.....	3.116	2.537	— 18,6
Fabrication d'armement (terre).....	2.838	2.905	+ 2,4
Constructions neuves de la flotte.....	1.965	2.277	+ 15,9

IV. — LES BUDGETS ANNEXES

La comparaison entre les budgets annexes de 1971 et de 1972 est donnée par le tableau ci-après :

Budgets annexes (crédits de paiement).

DESIGNATION des budgets annexes.	DEPENSES ORDINAIRES			DEPENSES EN CAPITAL			DIFFÉ- RENCES totales.
	1971	1972	Diffé- rences.	1971	1972	Diffé- rences.	
	(En millions de francs.)						
I. — Budgets annexes civils.							
Imprimerie nationale	200	232	+ 32	9	8	— 1	+ 31
Légion d'honneur	23	25	+ 2	»	2	+ 2	+ 4
Ordre de la Libération	1	1	» »	»	»	» »	» »
Monnaies et médailles	103	104	+ 1	10	5	— 5	— 4
Postes et télécommunications.....	14.681	16.028	+ 1.347	3.668	5.322	+ 1.654	+ 3.001
Prestations sociales agricoles.....	8.856	10.251	+ 1.395	»	»	» »	+ 1.395
Totaux pour les budgets annexes civils	23.864	26.641	+ 2.777	3.687	5.337	+ 1.650	+ 4.427
II. — Budgets annexes militaires.							
Essences	607	671	+ 64	35	42	+ 7	+ 71
Poudres	438	355	— 83	103	181	+ 78	— 5
Totaux pour les budgets annexes militaires	1.045	1.026	— 19	138	223	+ 85	+ 66
Totaux pour les budgets annexes ...	24.909	27.667	+ 2.758	6.825	5.560	+ 1.735	+ 4.493

Il ressort de ce tableau que deux de ces budgets, les plus importants d'ailleurs, marquent une progression sensible :

- celui des prestations sociales agricoles..... + 15,8 %
- celui des postes et télécommunications..... + 16,4 %

Aux P. T. T., les *créations nettes d'emplois* s'élèvent à 5.000 unités. Les crédits de paiement des *dépenses en capital* croissent de 45 % (1.654,5 millions de francs) du fait de l'importance des autorisations de programme inscrites lors des budgets précédents. Les autorisations de programme progressent de 59,4 % (5.240 millions de francs dont 4.610 millions consacrés aux télécommunications proprement dites). Par ailleurs, une tranche complémentaire de travaux d'un montant de 1.440 millions sera financée par l'appel aux fonds privés, ce qui aura pour effet de porter à plus de 20 % le taux de croissance des installations téléphoniques : la priorité qui leur est accordée est donc manifeste.

V. — LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les opérations sur comptes d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) augmentent de 7,8 %, passant de 3.908 millions de francs en 1971 à 4.212 millions en 1972.

1° Le *Fonds spécial d'investissement routier* est partie prenante pour l'essentiel des majorations de crédits.

- les *crédits de paiement* dont il disposera passeront de 2.352 millions de francs en 1971 à 2.700 millions en 1972 (+ 14,8 %) et ce, grâce à la croissance de la consommation d'hydrocarbures et au relèvement d'un point — 19 % au lieu de 18 % — du prélèvement qui est effectué sur le produit de la taxe intérieure appliquée aux carburants routiers (article 8 du projet de loi de finances).
- les *autorisations de programme* croîtront de 13,6 % puisqu'il est prévu une dotation de 3.196,2 millions de francs contre 2.812,4 millions en 1971.

La répartition des dotations du Fonds spécial d'investissement routier fait apparaître une priorité accordée à la voirie nationale au détriment de la voirie locale ainsi que le prouve le tableau ci-après :

TRANCHES DU F. S. I. R.	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1971	1972	Variation.	1971	1972	Variation.
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Tranche nationale.....	2.455,8	2.800,2	+ 14	2.058,3	2.352,6	+ 14,3
Tranche départementale...	60	66	+ 10	53	55	+ 3,8
Tranche urbaine.....	180	195	+ 8,3	110,5	157	+ 42,1
Tranche communale.....	64,9	69,6	+ 7,2	64	59,5	— 7

Par ailleurs, les autorisations de programme affectées à la voirie en milieu urbain, au sein de la tranche nationale et dans la tranche urbaine, s'élèvent à 1.671 millions, soit à un peu plus de la moitié des dotations du F. S. I. R.

Si, enfin, on ajoute à ces dotations les sommes qui figurent aux titres V et VI du budget d'une part, celles qui proviendront, hors budget, des émissions dans le public au bénéfice des autoroutes d'autre part, on obtient les chiffres suivants pour l'ensemble de la voirie (secteur programmé dans le Plan) :

	1971	1971	1972
	F. A. C. exclu.	F. A. C. inclus.	
(En millions de francs.)			
Titres V et VI.....	137,9	257,9	318,7
F. S. I. R. — Partie.....	2.717	2.717	3.165,8
Autoroutes	1.140	1.140	1.280
Totaux	3.994,9	4.114,9	4.764,5

La croissance d'une année sur l'autre s'établit à 15,8 ou à 19,3 % selon que le F. A. C. se trouve inclus ou exclu des dotations pour 1971.

2° Le *Fonds de soutien aux hydrocarbures* enregistré, du fait de l'augmentation de la consommation des produits pétroliers, une plus-value de recettes de 33,5 millions de francs dont il ne bénéficiera d'ailleurs pas pour sa mission : en effet, il devra reverser au budget général une somme de 242 millions contre 206,5 millions en 1971, somme qui représentera plus de la moitié de ses dépenses (460,5 millions).

Aucune dotation n'est prévue pour le soutien à la production nationale d'hydrocarbures. Celle qui est consacrée à l'intensification de la recherche du pétrole demeure à son niveau de l'an passé, soit 200 millions.

3° Les *autres principaux comptes* se présentent ainsi :

COMPTES	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAIEMENT		
	1971	1972	Variation.	1971	1972	Variation.
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Adductions d'eau (subventions en capital)	140	160	+ 14,3	125,4	138,7	+ 10,6
Fonds forestier national (subvention)	34,2	39,6	+ 15,8	27,4	31,7	+ 15,7
Expansion économique de la Corse..	9,6	10,5	+ 9,4	9,6	10,5	+ 9,4
Modernisation des débits de tabacs..	»	»	»	6	6,3	+ 5
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	127,2	128,2	+ 0,8
Service financier de la Loterie nationale	»	»	»	630	584,1	— 7,3

B. — Les dépenses à caractère temporaire.

La masse des prêts et avances, que l'Etat banquier est décidé à consentir, s'élèvera à 5.404 millions de francs. En valeur nominale, elle est supérieure de 3,2 % à celle de l'an dernier. En possibilités physiques, elle risque, compte tenu des hausses de prix, d'être de moindre efficacité.

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

Les dotations du Fonds de développement économique et social sont portées de 2.955 millions de francs en 1971 à 3.060 millions en 1972. Elles retrouvent leur niveau d'il y a deux ans. Elles se répartissent de la manière suivante.

Répartition des prêts du F. D. E. S.

NATURE DES PRETS	1971	1972
	(En millions de francs.)	
I. — <i>Entreprises nationales.</i>		
Electricité de France	500	444
Gaz de France	130	100
Compagnie nationale du Rhône	40	40
R. A. T. P.	195	266
Aéroport de Paris	225	250
Total I	1.090	1.100
II. — <i>Autres prêts.</i>		
Agriculture	45	20
Navigation	120	140
Tourisme	330	285
Industrie	835	860
Divers	185	205
Hors Métropole	350	450
Total II	1.865	1.960
Total général	2.955	3.060

Le F. D. E. S., traditionnel banquier des entreprises nationales pour leurs investissements, devient de plus en plus le banquier des secteurs qui ont difficilement accès au marché financier.

a) Les dotations de prêts ouvertes au profit des *entreprises nationales* sont, à peu de choses près, ce qu'elles étaient dans le budget précédent (1.100 millions). Les concours du F. D. E. S. ont tendance à décroître, sauf pour l'Aéroport de Paris et surtout la R. A. T. P. qui a des besoins exceptionnels d'investissements. On constatera, en outre, que ni les Charbonnages ni la S. N. C. F. ni Air France ne sont parties prenantes.

Il y a là un nouvel aspect de la politique de réduction des concours de l'Etat aux entreprises nationales.

Selon le rapport du Conseil de direction du F. D. E. S., les dépenses d'équipement des entreprises nationales devraient atteindre 12.296 millions de francs en 1972, soit une somme supérieure de 13,4 % à celle de l'exercice précédent (10.845 millions).

Pour deux entreprises, elles seront inférieures à leur niveau de l'an passé : il s'agit des Charbonnages de France (— 32 %) et de l'Aéroport de Paris (— 2,5 %). Par contre, elles croîtront de 6,7 % pour la Compagnie nationale du Rhône, de 10 % pour Gaz de France, de 10,7 % pour la R. A. T. P., de 15 % pour E. D. F., de 16,6 % pour la S. N. C. F. et de 37,2 % pour Air France.

Les prêts du F. D. E. S. entreront pour 9 % dans leur financement (contre 10 % en 1971), leurs ressources propres pour 35 % (contre 40 %), les emprunts à long terme et le crédit à moyen terme pour 43 % (contre 39,6 %). Le reliquat sera fourni :

— par des *dotations en capital* inscrites au titre VI du budget général pour un montant de :

- 444 millions de francs au bénéfice d'Electricité de France ;
- 250 millions de francs au bénéfice de Gaz de France ;
- 45 millions de francs au bénéfice de l'Aéroport de Paris ;
- 120 millions de francs au bénéfice d'Air France.

— par des *subventions d'équipement* également inscrites au titre VI, soit :

- 206 millions de francs pour le métro express régional auxquels s'ajoute une somme un peu plus forte à la charge du District de Paris,
- 20 millions pour la Compagnie nationale du Rhône.

b) Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires sont en augmentation de 5,1 % et atteignent 1.960 millions de francs.

Agriculture. — Le crédit est ramené de 45 millions de francs à 20 millions qui seront consacrés aux marchés d'intérêt national de la Région parisienne.

Navigation. — Une dotation de 140 millions de francs est accordée aux ports autonomes, soit 20 millions de plus qu'en 1971.

Tourisme. — Les dotations de l'année précédente sont réduites ; 270 millions sont affectés à l'équipement hôtelier (— 30 millions), 15 millions aux équipements de tourisme collectif (— 15 millions).

Industrie. — Le crédit augmentera d'environ 3 % (860 millions de francs contre 835). La réalisation du complexe sidérurgique du golfe de Fos et la poursuite du Plan Calcul consommeront l'essentiel des 760 millions inscrits à la ligne « conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ». Diverses entreprises publiques ou d'économie mixte relevant du secteur concurrentiel recevront 100 millions.

L'artisanat bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 115 millions.

II. — LES PRÊTS D'ÉQUIPEMENT DU TITRE VIII

Il s'agit là d'un titre en voie de disparition puisque la nouvelle politique en matière d'investissements agricoles, les seuls désormais concernés, consiste à substituer des subventions aux prêts.

Pour 1972, il est inscrit une autorisation de programme de 7,2 millions de francs et un crédit de paiement de 3,5 millions ; la quasi totalité de ces dotations financera des prêts à l'enseignement privé agricole.

III. — LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX

1° Les *prêts divers* du Trésor, avec 1.702 millions de francs, diminuent de 390 millions. Cette diminution est imputable au compte de prêts au Crédit national et à la Banque française du commerce extérieur pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers (dotation : 1.000 millions).

2° Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national et Fonds de modernisation des débits de tabac) ne varie pas sensiblement d'une année sur l'autre : 103 millions de francs contre 102 millions en 1971.

3° La charge nette des *comptes d'avances* se chiffrera à 440 millions de francs contre 345 millions en 1971. Cette augmentation résulte de l'ouverture d'un crédit de 78 millions de francs pour l'octroi d'avances aux régimes d'allocations vieillesse des non-salariés, du commerce, de l'industrie et de l'artisanat et d'un crédit supplémentaire de 15 millions pour avances sur centimes versées aux collectivités locales.

4° Les *comptes de commerce* qui présentent un excédent de 16 millions de francs en 1971 devraient enregistrer un déficit de 8 millions en 1972. Ce recul est imputable à la chute des recettes du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

5° Enfin, les *autres comptes spéciaux* — comptes d'opérations monétaires et comptes de règlement avec les gouvernements étrangers — feront apparaître un découvert de 87 millions contre un excédent de 244 millions un an auparavant.

La différence résulte, pour l'essentiel, de la consolidation des dettes commerciales de l'Indonésie et de l'assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord conclu entre la C. E. E. et ce pays.

CHAPITRE II

LES RESSOURCES

L'évaluation des ressources budgétaires est arrêtée, pour 1972, à 225.927 millions de francs au lieu de 204.246 millions en 1971, ce qui représente une augmentation de 10,6 % contre 9,4 % l'année précédente.

Ces différentes ressources sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Ressources globales.

NATURE DES OPERATIONS	1971	1972	DIFFERENCE	
			En valeur absolue.	En pourcentage.
		(En millions de francs.)		
<i>I. — Opérations à caractère définitif.</i>				
1° Budget général :				
Recettes fiscales.....	169.009	186.954	+ 17.945	+ 10,6
Recettes non fiscales.....	12.618	13.320	+ 702	+ 5,6
A déduire :				
Prélèvement au profit des collectivités locales	10.915	12.330	+ 1.415	+ 13
Prélèvement au profit des collectivités économiques	1.333	1.846	+ 513	+ 38,5
Total	169.379	186.098	+ 16.719	+ 9,9
2° Budgets annexes.....	(a) 28.738	(b) 33.227	+ 4.489	+ 15,6
3° Comptes d'affectation spéciale.....	3.988	4.293	+ 305	+ 7,6
Total	202.105	223.618	+ 21.513	+ 10,6
<i>II. — Opérations à caractère temporaire.</i>				
1° Comptes de prêts.....	2.103	2.271	+ 168	+ 8
2° Remboursements des prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.....	38	38	»	»
Total	2.141	2.309	+ 168	+ 7,8
<i>III. — Total général</i>	204.246	225.927	+ 21.681	+ 10,6

(a) Dont 550 millions de francs de ressources d'emprunt.

(b) Dont 1.790 millions de francs de ressources d'emprunt.

A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif.

I. — LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes du budget général est évalué, pour 1972, à 186.098 millions de francs, dont :

- 186.954 millions au titre des recettes fiscales ;
- 13.320 millions au titre des recettes non fiscales, et, compte tenu,
- d'un reversement de 12.330 millions au profit des budgets des collectivités locales : versement représentatif de la taxe sur les salaires (12.070 millions, soit 13 % de plus qu'en 1971) ; compensation de la taxe sur les spectacles appliquée aux cinémas et aux théâtres (260 millions) ;
- ainsi que d'un reversement de 1.846 millions au profit du budget des communautés européennes (contre 1.333 millions en 1971) (1).

Les plus-values à obtenir des recettes non fiscales s'élèvent à 702 millions de francs (+ 5,6 %).

A noter à cette rubrique une diminution des recettes provenant de l'extérieur de 510 millions et qui résulte, pour l'essentiel, d'une baisse de 560 millions du concours du F.E.O.G.A.

(1) Rappelons que ce versement est la conséquence de la décision du 21 avril 1970 du conseil des communautés européennes ratifiée par la loi du 8 juillet 1970.

Jusqu'alors, les *ressources* de la C. E. E. provenaient de contributions budgétaires des Etats membres, calculées selon des clés de répartition propres à chaque nature de dépense, ainsi que d'une fraction égale à 90 % des prélèvements sur l'importation de denrées agricoles.

Lorsque le règlement financier sera définitivement appliqué, la communauté bénéficiera du produit des droits de douane du tarif extérieur commun, de la totalité des prélèvements agricoles et de taxes agricoles déjà perçues ou à percevoir. Le solde sera fourni par un impôt communautaire, en l'occurrence une part de la T. V. A. perçue dans les Etats dans la limite supérieure d'un point. Pour éviter tout bouleversement, une *période transitoire de cinq ans* a été organisée et l'on procède par tranches : en 1972, nous en serons à la seconde. En contrepartie, la communauté sera le débiteur direct de dépenses jusqu'alors réglées pour son compte — grâce aux versements effectués par le F. E. O. G. A. et le fonds social européen — par les budgets nationaux ou ceux d'établissements publics tels que le F. O. R. M. A.

(une décision du 1^{er} avril 1970 des communautés européennes prévoit d'étaler sur trois ans le versement de l'arriéré des dettes contractées avant le 1^{er} janvier 1971) et d'un accroissement de 52 millions de la participation de la C. E. E. aux frais d'assiette et de perception des impositions perçues à son profit dans les Etats membres en remplacement des contributions budgétaires (une somme de 185 millions est inscrite, en recettes, à cet effet).

A l'inverse, la ligne 112 « Bénéfices nets d'entreprises publiques » fait apparaître une majoration de 1.092 millions (évaluation pour 1972 : 1.966 millions) dont il faut enlever 921 millions provenant de la ligne 811 « Recettes en atténuation des frais de trésorerie » : ce supplément de recettes résulte, pour sa plus grosse part, d'une modification à intervenir dans la détermination et les modalités de versement des dividendes de la Banque de France.

Signalons enfin que le prélèvement sur le pari mutuel atteindra 885 millions (+ 86 millions) et que la loterie nationale ne reversera au budget général que 154 millions (— 12 millions).

Les *recettes fiscales* accuseront une augmentation de 17.945 millions de francs (+ 10,6 %) sur les évaluations de la loi de finances pour 1971 et de 16.130 millions sur les évaluations révisées qui tiennent compte des derniers résultats connus. Ces derniers font apparaître : un fléchissement du produit de l'impôt sur le revenu, que l'on impute à l'incidence plus élevée qu'il n'était prévu de l'aménagement du barème et à une progression plus faible du montant des émissions correspondant aux revenus non salariés ; un excellent rendement de l'impôt sur les sociétés, qui tient à la conjoncture économique, de même que celui de la T. V. A., qui enregistre en plus la conséquence de hausses de prix plus fortes qu'il n'était prévu.

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales de 1971 à 1972 devrait se présenter ainsi qu'il suit.

Evolution des recettes budgétaires de l'Etat.

	1971.		1972				Loi de finances.
	Loi de finances.	Evaluations révisées.	Mouvement spontané.	Baisse de droits.	Recettes nouvelles.	Autres facteurs de variation.	
(En milliards de francs.)							
I. — Recettes fiscales :							
Impôts directs perçus par voie de rôles.....	31,29	30,12	+ 5,09	— 1,24	+ 0,44	»	34,41
Autres impôts directs.....	23,38	25,42	+ 1,50	»	+ 0,02	»	26,94
Taxes sur le chiffre d'affaires.	79,78	80,78	+ 7,73	»	+ 0,06	»	88,57
Enregistrement, timbre, bourse.....	10,88	10,70	+ 0,83	»	»	»	11,53
Produit des douanes.....	15,29	15,42	+ 0,76	»	»	— 0,14	16,04
Autres impôts indirects.....	8,39	8,39	+ 0,46	»	+ 0,62	»	9,47
Totaux	169,01	170,83	+ 16,37	— 1,24	+ 1,14	— 0,14	186,96
II. — Recettes non fiscales	12,62	13,25	+ 0,62	»	»	— 0,56	13,32
III. — Prélèvement au profit des collectivités locales.....	— 10,92	— 10,92	— 1,41	»	»	»	— 12,33
IV. — Prélèvement au profit de la C. E. E.	— 1,33	— 1,44	»	»	»	— 0,41	— 1,85
Totaux généraux.....	169,38	171,73	+ 15,58	— 1,24	+ 1,14	— 1,11	186,10

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 suivantes :

— progression moyenne de l'ordre de 11 % des revenus individuels imposables de 1970 à 1971 et de 9 % des bénéfices imposables des sociétés pour la même période ;

— accroissement de 9,3 % de la production intérieure brute en valeur de 1971 à 1972.

Sur les résultats obtenus en partant de ces hypothèses, à savoir une plus-value de 15.580 millions de francs du simple fait de l'expansion économique à législation inchangée, le Gouvernement a opéré certaines modifications pour tenir compte des mesures qu'il nous propose dans la présente loi de finances.

1° *Les impôts sur le revenu des personnes physiques.*

a) En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il est difficile de trouver quel sera son produit exact en 1972 à travers le fascicule « Voies et moyens » où figurent à la fois les émissions de rôles, lesquelles sont ventilées par contribution et par année, et les recouvrements, lesquels ne le sont pas. Quoi qu'il en soit, il résulte d'un calcul grossier que l'impôt sur le revenu devrait fournir au Trésor, l'an prochain, une somme supérieure de 10 % à celle qu'il a reçue en 1971.

C'est dire que la recette fiscale et la masse des revenus croîtront de la même manière. Pour atténuer l'effet de la progressivité de l'impôt, qui aurait créé une divergence entre l'évolution de ces deux données, le Gouvernement propose deux séries d'allègements :

	En millions de francs.
— la non-reconduction des majorations exceptionnelles de 1 à 3 % prévues dans la loi de finances pour 1971	— 220
— l'élargissement de 5 % environ des tranches du barème (art. 2 de la loi de finances)	— 1.020

S'agissant de la première mesure, nous noterons que déjà dans le projet de budget pour 1971, le Gouvernement avait eu l'intention de supprimer — ou plutôt de ne pas reconduire, puisqu'il faut un vote chaque année — cette fiscalité d'exception remontant aux événements de mai 1968 mais qu'il avait dû revenir sur sa décision, en cours d'examen, pour financer une amélioration du sort des petits contribuables. Selon toute vraisemblance, il en ira de même cette année.

D'autant que l'on s'est aperçu que le relèvement uniforme de 5 % de chacun des points de départ des tranches du barème, relèvement effectué pour la troisième année consécutive afin d'éliminer l'effet des hausses nominales des revenus, bénéficiait davantage aux gros contribuables qu'aux petits.

Les *minorations dégressives* de 15 % à 2 % pour des cotisations inférieures à 5.000 francs sont reconduites pour un an.

b) Le produit des impôts sur le revenu, pour la gestion de 1972, ne sera pourtant pas diminué de 1.240 millions mais de

seulement 800 millions, car une modification des délais de recouvrement apportera, pour l'année en cause, une plus-value de recettes de 440 millions (art. 3 de la loi de finances) :

En millions de francs.

— aménagement du régime des acomptes provisionnels : versement d'un acompte spécial payable le 15 mai par les contribuables dont la cotisation est mise en recouvrement entre le 1 ^{er} janvier et le 15 avril de la deuxième année suivant celle de la réalisation du revenu	+ 100
— réduction d'un mois des délais de majoration pour les contribuables dont les impositions sont comprises dans les rôles émis au cours des derniers mois de l'année	+ 340

c) L'un des objectifs de la politique fiscale à moyen terme du Gouvernement est de rapprocher l'imposition des non-salariés de celle des salariés. La première étape, l'exercice 1971, comportait la suppression définitive de la taxe complémentaire (1) — dont il faut admirer la durée de survie puisqu'elle avait été condamnée par la réforme de 1959 — et l'intégration dans le barème, à hauteur de 2 %, de la réduction d'impôt dont bénéficient les seuls salariés.

Dans une seconde étape prévue pour l'exercice 1972, les 3 % restants devaient être intégrés : il n'en sera rien et la réforme est différée d'une année pour des nécessités d'équilibre budgétaire. Mais il s'agit d'une mesure qui devra être votée par le Parlement (partie du § I de l'art. 2 de la loi de finances) puisque l'intégration totale figure déjà dans la loi. On peut se demander s'il est opportun, en matière fiscale, de faire des promesses en allant jusqu'à leur donner une sanction législative !

2° Les impôts directs payés par les sociétés.

Le produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est évalué, pour 1972, à 19.375 millions de francs contre 17.080 millions en 1971 : la majoration d'une année sur l'autre s'établit à 2.295 millions en valeur absolue et à 13,4 % en valeur relative.

(1) Les restes à recouvrer en 1972 concernant la taxe complémentaire sont tout de même évalués à 28 millions de francs.

Elle tient compte :

	En millions de francs.
— des effets de la déduction fiscale instituée par la loi du 9 octobre 1968	— 500
— de la non-reconduction du prélèvement exceptionnel sur les établissements de crédit	— 120
— de l'aménagement du régime fiscal des redevances tirées de l'exploitation des droits de propriété industrielle : on veut éviter, à l'intérieur d'un même groupe d'entreprises, l'évasion fiscale qui consiste à pouvoir porter en frais généraux dans une société A des redevances qui, versées à la société B, ne seront frappées qu'au taux de 10 % des plus-values à long terme	+ 20

3° Les impôts sur la consommation.

a) Compte tenu de la progression du volume des affaires — la consommation des ménages devenant le moteur de l'expansion — et d'une hausse moyenne des prix évaluée à 4,3 % pour 1972 au stade du détail, ce qui paraît optimiste, le produit de la *taxe sur la valeur ajoutée* devrait passer de 79.405 millions de francs à 88.150 millions, ce qui représente une progression de 11 %.

Les impératifs financiers n'ont pas permis au Gouvernement de proposer de nouveaux allègements de taux qui permettraient de rapprocher peu à peu notre fiscalité indirecte de celle de nos partenaires du Marché commun : 1972 sera l'année de la pause et la T. V. A. représentera 47,1 % des recettes fiscales de l'Etat contre 47 % en 1971 et 46,8 % en 1970.

Tout au plus, trouvons-nous comme mesures nouvelles, en ce domaine :

- une demande de délégation de pouvoir afin de lever la *règle du butoir* dans de nouveaux cas si les circonstances l'exigeraient (nécessité d'une relance) ou si les possibilités budgétaires rendaient la mesure possible, tel est l'objet de l'article 4 du projet de loi de finances ;
- une plus-value de recettes de 60 millions qui résulte du relèvement des droits fixes sur les boissons, lesquels sont incorporés au prix de revient qui sert de base au calcul de la T. V. A.

b) En matière de *droits indirects*, deux majorations sont proposées sous l'appellation « d'actualisation » ou de « mises à jour » :

(En millions de francs.)

- l'une nécessite une sanction législative, le relèvement des tarifs du droit de consommation et du droit de fabrication applicables aux *alcools* (art. 5 du projet de loi de finances) .. + 320
- l'autre ressortit au pouvoir réglementaire et concerne les prix des *tabacs* + 300

c) Les produits des *douanes* accuseront une croissance de 4,9 % seulement en passant de 15.294 millions de francs à 16.043 millions.

Il est vrai qu'en vertu des dispositions de l'article 8 du projet de loi de finances, le taux du prélèvement opéré sur les taxes intérieures sur les produits pétroliers au profit du Fonds routier est fixé à 19 % contre 18 un an auparavant ; le manque à gagner pour le budget général, de ce point de différence, est chiffré à 140 millions.

En résumé, ce qui fait l'originalité de la présente loi de finances en matières de ressources, c'est le très faible nombre des mesures législatives nouvelles : sept articles seulement, cinq dans la première partie et deux dans la seconde. Un tel comportement repose de la furia réformatrice des budgets précédents ; le contribuable et le fisc avaient besoin de souffler quelque peu et souhaitent que cela dure.

II. — LES RESSOURCES DES BUDGETS ANNEXES

Tous les budgets annexes sont équilibrés par définition, ne serait-ce que par une subvention à provenir du budget général : celle qui est versée au B. A. P. S. A. passera de 3.348 millions de francs en 1971 à 3.592 millions en 1972 (+ 7,3 %).

En ce qui concerne le budget des Postes et Télécommunications, l'équilibre sera assuré grâce à la création de recettes nouvelles pour tenue des comptes dans le service des chèques postaux (+ 230 millions), à l'accroissement de la rémunération versée par le Trésor pour la mise à sa disposition des fonds libres des chèques postaux (+ 98 millions) et au moyen de ressources d'emprunts, s'élevant à la somme considérable de 1.790 millions de francs

contre 550 millions en 1971. Hors budget annexe, il est, en outre, prévu de faire appel à des ressources supplémentaires d'épargne pour financer une tranche supplémentaire de 1.440 millions en matière de télécommunications.

III. — LES RESSOURCES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les ressources des comptes d'affectation spéciale doivent s'élever à 4.293 millions de francs en 1972 contre 3.988 millions pour 1971.

Cette augmentation est notamment imputable à l'accroissement de la consommation de carburants, laquelle alimente en recettes le *Fonds de soutien aux hydrocarbures* (+ 33,6 millions) et le *Fonds spécial d'investissement routier* qui bénéficiera, en outre, pour 1972, d'un prélèvement de 19 % au lieu de 18 % (+ 348 millions).

La plupart des autres comptes enregistrent des suppléments de ressources (24 millions pour les adductions d'eau, 9,7 millions pour le *Fonds forestier national*, sauf le compte *Service financier de la loterie nationale*, — 45,9 millions).

B. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire.

Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire sont constituées par les *remboursements de prêts ou avances* ; elles sont supérieures de 7,8 % à celles de l'année précédente : 2.309 millions de francs au lieu de 2.141 millions de francs.

CHAPITRE III

L'EQUILIBRE GENERAL

Le tableau ci-après récapitule les différentes données de l'équilibre général :

Equilibre général.

NATURE DES OPERATIONS	CHARGES	RESSOURCES	DIFFERENCES
(En millions de francs.)			
<i>I. — Opérations à caractère définitif.</i>			
Budget général.....	183.174	186.098	+ 2.924
Budgets annexes.....	33.227	33.227	»
Comptes d'affectation spéciale (à l'exception des prêts).....	4.212	4.293	+ 81
Economies	— 200	»	+ 200
Total	220.413	223.618	+ 3.205
<i>II. — Opérations à caractère temporaire.</i>			
Comptes de prêts.....	4.766	2.271	— 2.495
Prêts sur compte d'affectation spéciale...	103	38	— 65
Autres comptes (charge nette).....	535	»	— 535
Total	5.404	2.309	— 3.095
<i>III. — Récapitulation générale.....</i>	225.817	225.927	+ 110

Ainsi, le budget tel qu'il a été arrêté par le Gouvernement et soumis aux Assemblées présente, dès le départ, un *excédent* de 110 millions de francs au titre du découvert général.

Ce chiffre est la résultante d'un excédent des ressources définitives — essentiellement le produit des impôts — sur les dépenses définitives de 3.205 millions et d'un découvert de 3.095 millions du montant des prêts et avances.

TITRE II

BUDGET ET POLITIQUE GENERALE

Il est de tradition de résumer le contenu d'un budget par une formule lapidaire. Le Ministre de l'Economie et des Finances, qui excelle dans cet exercice, a trouvé, pour 1972, la devise suivante : « Constance dans l'équilibre et volonté dans la croissance ». Devise qui est, en un peu plus « musclé », une variante de la précédente : « Un budget d'accompagnement d'une expansion équilibrée ».

Pour pouvoir, à notre tour, porter un jugement de valeur sur cette loi de finances et dire en peu de mots ce que nous en pensons, il nous faut, après en avoir fait l'analyse, tenter d'en mesurer les effets probables et de les comparer avec les effets attendus : dans le court terme sans doute (le budget et la politique conjoncturelle), mais aussi dans le moyen et le long terme (le budget et les problèmes de structures).

Tel sera l'objet des deux parties de notre exposé.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET ET LA POLITIQUE CONJONCTURELLE

A travers des frontières devenues perméables, signe de la paix retrouvée, les hommes, les produits et les capitaux circulent à peu près librement sauf interventions sporadiques. Mais les maladies économiques aussi, au même titre que les maladies humaines.

Hier c'était l'inflation née du déficit à la fois persistant et considérable de la balance des paiements des Etats-Unis ainsi que des mouvements spéculatifs jouant la dévaluation du dollar ou la réévaluation des monnaies occidentales, si ce n'était les deux à la fois : les dollars qui avaient traversé l'Atlantique s'entassaient dans les réserves des banques centrales mais, s'étant au préalable convertis en monnaie nationale, ils venaient gonfler les masses monétaires des pays européens. En France, plus qu'ailleurs, les germes inflationnistes ainsi semés ne pouvaient que trouver un terrain traditionnellement favorable fertilisé par des agitations sociales chroniques.

La suppression de la convertibilité externe du dollar en or, la création d'une taxe de 10 % sur les importations dans l'attente de la réévaluation des autres monnaies, ces deux mesures prises le 15 août dernier par l'administration Nixon dans le but de rétablir l'équilibre de la balance commerciale des Etats-Unis auront pour conséquence mécanique une *contraction des échanges internationaux* et un *déplacement des marchés* : en réduisant les achats à l'extérieur pour résorber son chômage, l'Amérique diminue l'activité de ses vendeurs étrangers et leur crée des problèmes d'emploi. Après l'inflation importée, nous risquons, et nous le répétons volontiers, de connaître le chômage importé.

Et cette conjonction insolite d'inflation et de stagnation — peut être un jour de récession —, les économistes, pris à contre-pied, l'ont baptisée *stagflation* avant même d'en découvrir les causes — on en discute encore — et surtout d'en prescrire les remèdes.

On sait combattre l'inflation par la réduction du crédit, le ralentissement de la dépense publique, l'équilibre ou le suréquilibre budgétaire, les suppléments d'impôt. On sait combattre la stagnation par le desserrement du crédit, l'accroissement de la demande publique, l'acceptation de l'impasse, les allègements fiscaux.

Mais on ne sait pas encore administrer à la fois le poison et l'antidote. Alors les responsables de la politique économique tâtonnent en prescrivant un peu de l'un et un peu de l'autre, et c'est la première des caractéristiques de notre budget que de faire coexister des médications contradictoires. Avant de décrire les modalités de l'action gouvernementale en la matière et d'en tracer les limites, demandons-nous si des deux maux, l'un est considéré comme plus dangereux que l'autre par le Gouvernement. Celui-ci se défendra à coup sûr d'opter, et pourtant il nous semble que si dans un tel palais ministériel on écrit « équilibre-croissance », dans tel autre on pense « croissance-équilibre » : d'un côté, défense du franc à tout prix, ce qui constitue une excellente image de marque, mais ne résout pas le chômage ; de l'autre, défense de l'emploi quoi qu'il arrive, et c'est en effet un problème capital d'autant que 1972 est une année pré-électorale. Tant il vrai que, même en matière budgétaire, il faille ne pas négliger la conjoncture politique, mais alors les risques d'inflation réapparaissent.

* *

A. — Les modalités de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement a donc mis simultanément en place les moyens susceptibles à ses yeux de pallier l'inflation et la récession.

I. — LA PARADE CONTRE L'INFLATION

Pour combattre l'inflation en usant de l'outil budgétaire, on peut agir à la fois sur la dépense, sur la recette et sur le solde.

On sait que la masse monétaire s'alimente (ou se résorbe) par trois robinets : 1° le mouvement des encours des crédits à l'économie ; 2° le solde de la balance des paiements qui, s'il est

positif, se traduit par une émission de monnaie nationale (et inversement) ; 3° le solde des opérations budgétaires, le déficit gonflant la circulation de signes monétaires nouveaux, le suréquilibre la contractant.

Le budget de 1972 se présente avec un excédent des recettes sur les dépenses de 110 millions. La somme est d'importance trop faible pour avoir à coup sûr un effet déflationniste notable et, par ailleurs, on sait, par expérience, que ce bonus est là pour être utilisé au cours de la discussion comme gage de menues dépenses supplémentaires concédées par l'Exécutif aux Assemblées.

On pourrait donc considérer que ce budget, en équilibre quasi parfait, est monétairement neutre, ni inflationniste, ni déflationniste.

La vérité est un peu moins simple. L'équilibre a notamment été obtenu par le maintien à leur niveau antérieur des concours de l'Etat aux entreprises publiques et, pour ce faire, il a fallu accroître les tarifs des biens et des services que ces dernières fournissent aux entreprises et aux ménages. Eléments des coûts de production d'une part, prétextes à de nouvelles exigences salariales d'autre part, ces hausses se sont propagées, de proche en proche, à travers le corps économique, communiquant le mal que l'on veut justement enrayer.

Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître qu'en présentant des comptes équilibrés pour la troisième fois consécutive, le Ministre des Finances, qui avait déjà procédé à un assainissement sérieux des finances publiques lors de l'exécution du budget de 1969, accomplit, dans notre histoire financière, une assez remarquable performance. Les chiffres des dix dernières années en témoignent dans le tableau qui suit, avec toutefois une réserve sur les résultats les plus récents : le véritable solde d'exécution d'un budget n'est connu qu'avec deux ans de retard, à l'occasion du dépôt de la loi de règlement.

**Soldes prévisionnels des lois de finances initiales
et résultats d'exécution des lois de règlement de 1962 à 1972.**

ANNEES	SOLDES PREVISIONNELS		RESULTATS d'exécution (1).
	Découverts.	Excédents.	
	(En millions de francs.)		
1962	7.060	»	— 7.191
1963	6.968	»	— 6.640
1964	4.734	»	— 870
1965	»	12	— 253
1966	»	6	— 4.180
1967	»	3	— 6.535
1968	1.941	»	— 11.525
1969	6.354	»	— 1.480
1970	»	5	+ 565 (2)
1971	»	2	»
1972	»	110	»

(1) Non compris les opérations avec le F.M.I.

(2) Compte général de l'administration des finances.

Un budget, même équilibré, peut être inflationniste si la dépense publique croît trop rapidement. L'explication est simple et double : la dépense publique constitue la demande de l'Etat qui vient en concurrence, sur le marché, avec celle des autres agents économiques : ménages, entreprises, extérieur ; une hausse de prix peut en survenir dans le cas d'une insuffisance de l'offre. Par ailleurs, des suppléments de dépenses élevées sont couverts par des suppléments d'impositions élevés, et l'on connaît la propension des contribuables à se défausser d'une partie de leurs dettes fiscales sur les autres en les incorporant dans le prix de ce qu'ils vendent : leur travail, leurs produits ou leurs services.

Sans qu'il existe un lien mathématique précis comme dans le cas précédent, un budget est à peu près neutre quand la dépense publique croît au même rythme que la production intérieure brute estimée en valeur : en deçà, il provoque un ralentissement des affaires ; au-delà, une accélération, sinon un emballement générateur de surchauffe des prix.

Il faut toutefois faire observer que lorsqu'on intègre dans le calcul de la P. I. B. une hausse des prix trop forte, on s'avoue vaincu par avance : tel est le cas pour 1972 où la croissance des dépenses de l'Etat, de l'ordre de 9,5 à 10 % selon le mode de recensement utilisé, parallèle certes à celle de la P. I. B., tient compte d'une

hausse de prix de 4 %. Avec un pareil taux, on a dépassé l'état d'inflation rampante pour atteindre celui d'inflation galopante et nous savons malheureusement déjà que le taux de hausse des prix prévu pour 1971 sera dépassé d'au moins 50 %.

Le troisième budget présenté en équilibre est sans doute moins satisfaisant dans le cadre d'une politique anti-inflationniste si l'on admet qu'il faille aussi tenir compte de l'évolution des masses et non plus seulement du montant des soldes :

Evolution des charges budgétaires (budget général) depuis 1969.

1969-1968	+ 16,7 %
1970-1969	+ 6,2 %
1971-1970	+ 7,7 %
1972-1971	+ 9,9 %

Du côté des recettes, il est possible de faire barrage à l'inflation par des prélèvements supplémentaires : en diminuant le pouvoir d'achat des ménages ou celui des entreprises, on provoque une détente de la demande des uns et des autres mais on provoque parfois aussi des désordres sociaux.

Des suppléments de ressources, les uns sont spontanés ; ils prennent naissance dans l'expansion génératrice de l'enrichissement de la société et des individus qui la composent. Les autres sont provoqués ; ce sont les nouveaux impôts.

Il est bien évident qu'il aurait été inopportun de créer de nouvelles taxes ou même d'augmenter celles qui existent dans une année pré-électorale. Par contre, c'est avec une grande modération que l'on a entamé la plus-value spontanée — quelque 16 milliards de francs — pour tenir quelques promesses, mais pas toutes, faites au contribuable il y a un an : dans le projet initial, on a élargi de 5 % les tranches du barème de l'impôt sur le revenu, on a conservé les minorations dégressives, on comptait abandonner les majorations progressives mais on n'a pas pu intégrer dans le barème les 3 % de crédit d'impôt dont bénéficient les seuls salariés et cela au risque de provoquer de graves remous dans l'entreprise artisanale. Et pour limiter encore les pertes en 1972, on a modifié certaines modalités du recouvrement et majoré, procédé commode et un peu éculé, les droits sur l'alcool et les droits sur le tabac.

Ces mesures sont chiffrées dans le tableau suivant :

	MOINS-VALUES	PLUS-VALUES
	(En millions de francs.)	
Impôt sur le revenu :		
Elargissement de 5 % des limites de tranches du barème.....	— 1.020	»
Suppression des majorations exceptionnelles...	— 220	»
Aménagement des règles de recouvrement pour les rôles émis tardivement (ressources de trésorerie)	»	+ 440
Impôt sur les sociétés :		
Réforme du régime des brevets.....	»	+ 20
Contributions indirectes :		
Actualisation des droits sur les alcools.....	»	+ 380
Actualisation de la fiscalité du tabac.....	»	+ 300
	— 1.240	+ 1.140
Total général.....		— 100

Une différence de 100 millions sur un total de rentrées fiscales de 187 milliards : la preuve est donnée du désir du Gouvernement de bénéficier au maximum de ce que l'on pourrait appeler le dividende fiscal du progrès annuel.

*
* * *

Ainsi, face au péril intérieur, face à l'inflation, ce budget n'est pas susceptible de jouer un rôle actif, c'est-à-dire de provoquer un effet déflationniste.

Mais il sera vraisemblablement neutre. Aucune création monétaire ni aucun excès de la demande globale ne pourront lui être imputés. Et à la vérité, compte tenu de la menace de récession que fait peser la crise monétaire internationale, pouvait-on agir différemment au risque d'accroître un chômage ayant atteint déjà un niveau critique ?

II. — LA PARADE CONTRE LA RÉCESSION

Selon toute vraisemblance et malgré la dévaluation de fait du franc par rapport aux monnaies que l'on a laissé flotter, le commerce extérieur cessera, en 1972, d'être le moteur de l'expansion : la croissance de nos exportations risque d'être compromise et,

sur notre propre marché, la production nationale subira l'assaut de nos concurrents qui voient le débouché américain se fermer. Or, le Gouvernement a l'ambition de porter la P. I. B. à un niveau supérieur en volume de 5,2 % à celui de 1971, alors que dans les budgets économiques de nos partenaires le taux de 4 % est considéré comme un maximum difficilement accessible et que les industriels, comme les agriculteurs, consultés, estiment cette prouesse difficile. Comment, pour sa part, l'Exécutif compte-t-il pouvoir contribuer à la tenue de ce pari ambitieux ?

Considérons, dans le compte prévisionnel pour 1971 et dans le budget économique pour 1972, deux comptes de trois agents en notant les pourcentages de variation *en volume* d'une année sur l'autre.

	• CONSOMMATION		FORMATION BRUTE de capital fixe.	
	1971-1970	1972-1971	1971-1970	1972-1971
	(En pourcentage.)			
Ménages	+ 6,4	+ 5,4	+ 7	+ 4,6
Administrations	+ 4,3	+ 1,6	+ 4,7	+ 5,8
Entreprises	»	»	+ 5,5	+ 5,8

Il ressort de ce tableau que le relais de l'exportation ne sera pas demandé à la consommation des ménages ni à leurs investissements, pas plus d'ailleurs qu'à la consommation des administrations — c'est-à-dire l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité sociale — dont on notera le faible taux de majoration (+ 1,6 % en volume).

Par contre, l'investissement dans les entreprises — et figurent à cette rubrique outre les entreprises privées, non seulement les sociétés nationales mais encore les P. T. T., les hôpitaux, les offices d'H. L. M. — devrait être un peu plus actif qu'en 1971 et l'investissement dans les administrations très sensiblement renforcé ; c'est donc sur l'équipement du pays que comptent les Pouvoirs publics pour soutenir l'expansion, en 1972, à un niveau d'ailleurs très voisin de 1971 : + 5,2 % au lieu de + 5,6 %.

Deux séries de mesures seront utilisées qui figurent dans la loi de finances : l'une d'une efficacité certaine, à savoir le gonflement des dotations pour les investissements civils ; l'autre, beau-

coup plus aléatoire en ce qui concerne les résultats, à savoir, en matière de T. V. A., la levée du « butoir » dans certains cas non précisés.

1° *Les dotations pour investissements publics civils.*

L'occasion nous est donnée de rassembler en un seul document toutes les dotations de l'espèce qui sont inscrites aux titres V et VI du budget général, celles qui sont contenues dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, celles qui ont pour objet des investissements publics en quelque sorte « privatisés » dans leurs modalités de financement (autoroutes et téléphone) et, enfin, celles des entreprises nationales.

Ce récolement aboutit au tableau ci-après :

Dépenses civiles d'équipement.
(Autorisations de programme.)

	1971		1972	PROGRESSION 1972-1971	
	F. A. C. exclus.	F. A. C. inclus.		F. A. C. exclus.	F. A. C. inclus.
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)	
A. — Crédits budgétaires.					
Titres V, VI et VII.....	20.332,8	21.109,4	24.334,2	+ 19,7	+ 15,3
F. S. I. R.....	2.812,4	2.812,4	3.196,2	+ 13,6	+ 13,6
Autres comptes spéciaux	325,7	325,7	372,8	+ 14,5	+ 14,5
Total	23.470,9	24.247,5	27.903,2	+ 18,9	+ 15,1
P. T. T.....	4.018 »	4.118 »	5.240 »	+ 30,4	+ 27,2
Total	27.488,9	28.365,5	33.143,2	+ 20,6	+ 16,9
B. — Financement par émissions dans le public.					
Autoroutes	1.140 »	1.140 »	1.280 »	+ 12,3	+ 12,3
Téléphone	1.440 »	1.440 »	1.440 »	»	»
Total	2.580 »	2.580 »	2.720 »	+ 5,4	+ 5,4
Total général (A + B).....	30.068,9	30.945,5	35.863,2	+ 19,3	+ 15,9
C. — Entreprises nationales.					
Montant des engagements.....	10.319		13.530 »	+ 31,1	

C'est donc un total de dépenses d'équipement voisin des 50 milliards que l'Etat et les satellites qu'il contrôle comptent engager en 1972, soit 9 à 10 milliards de plus qu'un an auparavant : *en gros, le supplément d'investissements publics sera de l'ordre du cinquième et, à un tel niveau, l'effet d'entraînement ne peut être mis en doute s'il est réellement utilisé.*

Une telle réserve de projets donne au Gouvernement une large marge de manœuvre : il lui est loisible de choisir à la fois le moment et la dose qu'il conviendra d'utiliser pour contrebattre un affaissement éventuel de l'activité, qu'il soit général ou localisé.

Elle explique par ailleurs le fait qu'il n'y ait pas eu lieu de constituer un fonds d'action conjoncturelle à tout le moins dans sa forme antérieure.

2° *Les allégements fiscaux éventuels.*

Si nous les évoquons ici, c'est parce que le Gouvernement prétend que ceux qui ont été retenus pour 1972 peuvent constituer « un instrument de politique conjoncturelle ».

Il s'agit — article 4 du projet de loi de finances — d'autoriser l'exécutif à lever la règle du butoir quand il le jugera opportun et pour les cas qu'il estimera présenter un intérêt.

Rappelons qu'un assujetti à la T. V. A. « bute » quand il a payé plus de T. V. A. à l'amont qu'il n'en a facturé à l'aval ; il lui reste un crédit d'impôt reportable d'un exercice sur l'autre certes, mais qui ne s'éteindra qu'au terme d'un temps plus ou moins long et qui peut fort bien ne pas s'éteindre du tout. Tel est le cas de ceux qui fabriquent des biens soumis au taux réduit à partir de matériels et même de matières premières taxées au taux plein ; ou encore, mais pour un temps très court, de l'entreprise qui a constitué au cours d'un exercice des investissements considérables qui ne seront productifs qu'au bout de quelques mois.

Il y a, du fait du butoir, gel de fonds qui appartiennent à l'entrepreneur et qui pourraient être utilisés, soit pour minorer les prix de vente, soit pour promouvoir l'expansion de la firme par l'acquisition d'équipements supplémentaires, et dans les deux cas, provoquer un accroissement de la demande.

Déjà des brèches ont été pratiquées dans la règle au bénéfice des entreprises de l'industrie alimentaire. Mais les agriculteurs et leurs associations telles que les C. U. M. A. en sont encore victimes.

Dans l'industrie, les cas où elle se manifeste sont beaucoup plus rares et l'on imagine difficilement que l'intervention du Gouvernement prévue à l'article 4 déjà cité puisse donner aux affaires une impulsion suffisante pour porter remède à un ralentissement grave.

Il est bien évident qu'en touchant aux taux eux-mêmes, on aurait pu provoquer une réaction immédiate. Mais alors, c'est à la consommation des ménages que l'on eût demandé la relance de l'activité et sans doute aurait-on relancé du même coup l'inflation : tant il est vrai que la marge de manœuvre dont a disposé le Ministre des Finances lors de l'élaboration du budget s'est trouvée limitée.

B. — Les limites de l'action gouvernementale.

Nous avons vu précédemment que les moyens mis en œuvre pour parer aux aléas de la conjoncture n'étaient pas tous d'une efficacité certaine. Sur le plan monétaire, le Gouvernement nous a présenté un budget en équilibre, c'est-à-dire neutre ; il n'est pas allé jusqu'à prendre une attitude offensive en s'attaquant à l'inflation par la réduction de la dépense publique et l'augmentation du prélèvement fiscal. Sur le plan économique, il est mieux outillé pour réagir au cas d'une dépression avec la possibilité de lancer plus ou moins rapidement les projets d'équipement dont le budget est assez bien doté.

Quoi qu'il en soit, ces moyens supplémentaires ne représentent qu'une faible part du total budgétaire tant est grande la masse des services votés. On peut, d'autre part, s'interroger sur la qualité opérationnelle des mécanismes mis en place.

I. — L'INERTIE DES SERVICES VOTÉS

Chaque année, le budget de l'année précédente est reconduit, majoré des sommes nécessaires pour tenir compte de l'augmentation des traitements des fonctionnaires : ce n'est que lorsqu'est connue cette énorme masse de services votés que l'on fait le calcul de la somme qu'il est raisonnable d'ajouter pour financer quelques-unes des *mesures nouvelles* demandées par les ministères dépensiers pour leur fonctionnement, exigées par les groupes sociaux les plus bruyants et nécessitées par la volonté de pratiquer une politique économique véritable. *Une politique budgétaire ne s'élabore qu'à partir de marges.*

Sans doute pourrait-on tailler dans les services votés, élarguer les administrations des branches devenues inutiles parce qu'elles ne sont plus en prise directe avec la réalité. De savants conclaves s'y emploient : le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, la commission « administration » placée auprès du Plan, les équipes R. C. B. (rationalisation des choix budgétaires) depuis quelques mois. Les résultats sont peu lisibles dans les budgets, et l'inertie des services, faite d'un mélange de paresse intellectuelle et de peur du changement, semble triompher.

Sans doute également — et là nous nous plaçons sur le terrain politique — il est des projets qu'il conviendrait de reviser à condition qu'ils n'aient pas franchi, selon une formule à la mode, le point de non-retour. Il fut un temps pas encore trop éloigné où pour des raisons de politique extérieure — pour relever le standing international du pays sans tellement d'originalité d'ailleurs puisque la plupart du temps nous n'avons fait qu'imiter les Grands — les finances publiques ont été largement mises à contribution. Un projet eût été supportable, une collection de projets a constitué un boulet pour notre économie, un handicap dans la véritable compétition des nations, celle qui se pratique sur les marchés. Et il faut saluer le courage du Ministre du Développement industriel reconnaissant qu'il convenait d'abandonner certaines réalisations de prestige pour faire porter l'effort national sur la recherche appliquée.

Nous avons cherché à connaître quelle devait être l'importance de ces services votés dans les grandes rubriques budgétaires pour l'année 1972 :

	SERVICES votés.	MESURES nouvelles.	TOTAL	SERVICES votés. Total.
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)
<i>Budget général.</i>				
Dépenses ordinaires des services civils.....	124.287	5.896	130.183	95,5
Dépenses en capital des services civils.....	10.805	10.979	21.784	49,6
Dépenses ordinaires des services militaires...	15.288	1.365	16.653	91,8
Dépenses en capital des services militaires...	9.967	4.585	14.552	68,5
Total	160.347	22.825	183.172	87,5
<i>Budgets annexes.....</i>	29.271	3.851	33.222	88,1

Il ressort de ce tableau qu'une politique économique ne s'établit pas, ou le moins possible, à partir des dépenses de fonctionnement civiles ou militaires ; la marge de manœuvre est d'autant plus faible que chaque année se posent des problèmes dont on ne peut éluder ou différer la solution : ceux qui prennent leur source dans l'expansion démographique, dans l'urbanisation spontanée des populations, dans la croissance de la demande d'enseignement. En conséquence, il n'est fait que peu de place à la création d'un service nouveau, né d'un besoin nouveau ; créations d'emplois et crédits de fonctionnement ne sont alors attribués qu'avec la plus grande parcimonie et telle est la raison qui explique que la lutte contre les pollutions par exemple n'ait pas encore dans le budget les dotations qu'elle mérite et cette situation ne pourra que s'aggraver tant que le conservatisme général qui n'est ni de droite ni de gauche ni de partout maintiendra le tabou des services acquis.

En revanche, on constate que les crédits de paiement des dépenses civiles en capital se partagent à peu près également entre ceux qui serviront à honorer les dettes contractées dans les budgets précédents et ceux qui permettront d'effectuer les premiers paiements pour des programmes nouveaux figurant dans le budget de l'année : c'est en modulant le volume de ces derniers que l'on peut agir sur la conjoncture dans le court terme, l'action à moyen terme ressortissant plutôt du bon usage des autorisations de programme.

Quant aux dépenses militaires, elles semblent avoir un caractère tellement intangible qu'il semblerait incongru d'émettre l'idée d'en adapter le montant à la situation financière du moment. Par ailleurs, un probable désengagement militaire partiel américain peut amener, dans un avenir proche, de redoutables surprises dans ce secteur.

Devant la minceur des possibilités nouvelles de dépenses qu'autorise chaque année le progrès économique du pays, il convient donc de faire des choix en n'oubliant pas qu'il existe une physique quantique de l'action économique : en deçà d'un certain seuil, la dépense ne produit aucun effet et se traduit par un gaspillage. Mieux vaut limiter les objectifs et attribuer à ceux qui ont été retenus des dotations efficaces.

Il faut reconnaître que dans le budget de 1972, comme d'ailleurs dans celui de 1971, le Gouvernement s'est gardé de la tentation du

saupoudrage des crédits bien qu'une telle politique eût été payante en période pré-électorale. Nous avons pu constater dans l'analyse que nous avons faite plus haut des dépenses, la concentration des dotations nouvelles sur quelques actions occupant une situation stratégique : par exemple, dans le cadre d'une politique industrielle, dans le souci du plein emploi, les actions de formation professionnelle, l'amélioration de l'infrastructure des communications téléphoniques, routières, fluviales, maritimes et aériennes et la promotion de la recherche ; dans le cadre d'un urbanisme dirigé, les problèmes de la voirie urbaine et des transports urbains ; dans le cadre de la protection de la santé, les établissements hospitaliers et les organismes d'hygiène sociale. Et cette énumération n'est pas loin d'être exhaustive.

Enfin, pour ce qui est des budgets à venir, la masse des dépenses qu'il n'est pas possible d'éviter risque de croître d'une manière importante, hypothéquant par là-même d'autres projets dans la mesure où s'effectuera, entre les Etats-Unis et les Etats de l'Europe occidentale, une redistribution des charges de la défense commune compte tenu des modifications de la capacité contributive de chacun des Etats depuis la constitution de l'alliance atlantique. Le point de vue du Gouvernement, à ce sujet, ne nous est pas connu, peut-être pour la seule raison que ses propres études ne sont pas terminées sur ce point.

II. — L'EFFICACITÉ DES MÉCANISMES CORRECTEURS

S'interroger sur l'efficacité des mécanismes correcteurs mis en place dans le budget, c'est se poser une double question : le point d'impact des mesures prises est-il judicieux ? Le délai de réponse est-il suffisamment bref pour contrer le mal au moment où apparaissent ses premières manifestations ?

Il serait possible de répondre à la première interrogation si nous possédions un tableau des échanges interindustriels, celui qui est périodiquement dressé par la Direction de la Prévision. Nous y verrions qu'un supplément de demandes dans le secteur « Bâtiment et travaux publics » par exemple déclenche, par réaction en chaîne, des demandes dans les autres secteurs : ces demandes, il est possible de les quantifier, en valeur et en volume ; de déterminer quels besoins en emplois nouveaux elles susciteront et, mieux encore, quelles qualifications seront requises et en quels lieux des offres d'emplois apparaîtront.

En l'absence d'un tel instrument, nous ne pouvons que porter un jugement grossier. L'effet de relance sera demandé à un surplus d'investissements publics, balayant la quasi-totalité des secteurs, ainsi que nous l'avons vu, puisque les entreprises publiques sont concernées au même titre que les administrations. A l'inverse, l'effet de ralentissement que nécessiterait une surchauffe intolérable serait obtenu au moyen de ce que l'on appelle, Rue de Rivoli, « la régulation des dépenses » des administrations ; le secteur « Bâtiment et travaux publics » serait le premier affecté.

User de l'investissement pour modifier la conjoncture, c'est employer un instrument lent à mettre en œuvre.

Sans doute les entrepreneurs ne manquent-ils pas de prendre connaissance des projets de l'Etat tels qu'ils sont décrits dans le budget d'équipement. La tendance du marché leur étant ainsi donnée, ils peuvent réunir — et ils ne manquent pas de le faire — les moyens en hommes et en matériels qui leur permettront de satisfaire un supplément de demande. Mais la mise en place de ces moyens exige du temps de même que, sur les champs de bataille de la dernière guerre, il fallait des semaines pour rassembler les lourdes divisions mécanisées avant de déclencher une bataille.

L'impôt est un instrument de politique économique beaucoup plus prompt à produire des effets. On l'a vu dans un passé récent : la seule annonce, longtemps avant la sanction législative, de l'institution d'une déduction fiscale pour investissement a suffi pour provoquer un gonflement extraordinaire des carnets de commandes des firmes productrices de biens d'équipement de toutes sortes. De même, le passage du taux majoré au taux normal de la T. V. A. des ventes de téléviseurs a permis de redresser la situation de ce secteur en quelques semaines.

Curieusement dans le présent budget, l'impôt n'est pas mis à contribution — si l'on peut dire — si ce n'est dans le levée éventuelle de la règle du butoir : mesure de peu d'efficacité instantanée nous semble-t-il, mais mesure équitable au demeurant.

Si l'on a choisi l'investissement public, c'est qu'au-delà du court terme on a songé au moyen terme ; au-delà de la conjoncture, on a raisonné en termes de structures.

CHAPITRE II

LE BUDGET ET LES PROBLEMES DE STRUCTURES

Les plans de développement économique et social concrétisent les ambitions des gouvernements qui les établissent au sujet du devenir national.

Le vote du sixième est encore trop proche pour qu'on en ait déjà oublié les contraintes ; mais en la matière, l'expérience nous a appris que les bonnes résolutions s'estompent rapidement et s'évanouissent même au moindre incident de parcours.

De plus, le chef de l'actuel gouvernement, dès la prise de ses fonctions, a très clairement dessiné deux directions qu'il comptait prendre dans son action et que l'on retrouve d'ailleurs dans le VI^e Plan : l'industrialisation du pays et, plus généralement, le rajeunissement des structures économiques, d'une part ; la construction d'une nouvelle société afin que l'individu s'y sente plus heureux, ce qui postule des modifications dans les structures sociales, d'autre part.

Dans quelle mesure le budget de 1972 permettra-t-il d'accomplir un bout de chemin dans ces deux voies ?

*
* *

A. — Les structures économiques « L'Impératif industriel ».

Il n'y a que quatre ou cinq ans que l'on s'est aperçu, et d'une manière quasi subite, que la France n'était pas le grand pays industriel qu'elle croyait être — ou qu'on lui avait dit être — et les pessimistes ajoutaient qu'on ne pouvait même pas la considérer comme un pays industriel. Certes, on avait bien constaté un très rapide dégonflement des effectifs de l'agriculture et une espèce de révolution dans les méthodes de production, des structures et des mentalités du monde rural. Par la loi d'orientation, on avait même tenté

d'organiser le repli des paysans et d'adoucir les mutations. Mais cette déflation s'était opérée au bénéfice du secteur tertiaire, celui des services, et non au bénéfice de l'industrie : d'ailleurs l'industrie existante, lancée dans la course à la productivité, n'avait pas besoin d'autant de main-d'œuvre et quoi qu'il en soit, il lui fallait du personnel très qualifié que l'agriculture ne pouvait lui fournir sans une formation encore embryonnaire.

Les succès économiques remportés par les deux vaincus de la dernière guerre, l'Allemagne et le Japon, sont très certainement à l'origine de cette prise de conscience des lacunes de notre appareil économique et, traumatisés qu'ils étaient par cette révélation, les meilleurs esprits se sont cru obligés de se rallier à la bannière de « l'impératif industriel » en y apportant souvent le zèle intempestif des néophytes.

Et l'on a mis les bouchées doubles pour rattraper le temps perdu, dans le monde des affaires aussi bien que dans celui des ministères. Avec la seconde tranche du Plan, le budget de 1972 paie son écot à cette nouvelle politique, dans la ligne du précédent d'ailleurs. Mais il traîne un certain nombre de boulets.

I. — LA SECONDE TRANCHE DU VI^e PLAN

Ce sont des raisons de conjoncture qui ont amené le Gouvernement à viser haut lorsqu'il s'est agi d'inscrire au budget la seconde tranche du VI^e Plan mais, ce faisant, par leur masse ces crédits d'équipement doivent exercer *un effet d'entraînement* sur toute l'activité économique.

1° *L'effort global.*

Des commandes publiques vont être lancées au cours de 1972 pour un montant élevé et face à une demande dès maintenant connue dans son détail, les entreprises vont s'organiser pour porter l'offre au niveau des besoins.

En supposant que le Plan soit réalisé en croissance régulière, les Pouvoirs publics, s'ils voulaient respecter les engagements pris devant les Assemblées durant la dernière session, pouvaient jouer à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 22.285 millions et 22.754 millions en ce qui concerne les équipements financés par le

budget général, les comptes spéciaux du Trésor et le budget annexe des P. T. T. : en retenant la somme de 22.782 millions, l'hypothèse haute se trouve dépassée de 28 millions.

Mais il faut observer que la progression, par rapport à 1971, est de l'ordre du cinquième (18.618 ou 19.138 millions selon que l'on exclut ou l'on inclut le F. A. C.), mais on peut et on doit se poser la question suivante : est-ce ce taux d'environ 20 % qui est élevé ou la base de départ (le budget d'équipement de 1971) qui était trop faible ? Les deux explications sont bonnes et se cumulent et il est de fait que le VI^e Plan avait pris, au cours de l'exercice précédent, un fort mauvais démarrage ; et que par conséquent les dotations de 1972 comportent une bonne dose de rattrapage.

2° Les efforts sectoriels.

En plus d'un effet global d'entraînement, ce budget a été conçu pour faire sauter quelques goulots d'étranglement dans lesquels vient buter l'expansion.

L'*infrastructure économique*, longtemps négligée, est depuis deux ans l'objet de tous les soins du Gouvernement ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants (1) :

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Télécommunications	5.060	6.080
Routes	3.994,9	4.764,5
Voies navigables.....	327,4	(a) 410
Ports	472,9	560,5
Aéroports et routes aériennes.....	389,6	454,5

(a) Dont la Compagnie nationale du Rhône.

Pour user d'une image, dans le corps économique, l'appareil circulatoire, menacé de sclérose, est en voie d'amélioration, sans que pour autant il ait atteint un état permanent de santé surtout pour les P. T. T. et les routes.

Il en va de même du *bon emploi des hommes*, qu'il s'agisse de faciliter la confrontation des offres et des demandes ou de la formation des ouvriers, techniciens et ingénieurs.

(1) Toutes sources de financement confondues (subventions et prêts).

L'agence nationale pour l'emploi, de plus en plus sollicitée, se voit, au grand dam de la presse, accorder de substantielles dotations : en fonctionnement, 109 millions en 1971 et 151 millions en 1972 ; en autorisations de programme, 24 millions en 1971 et 30,4 millions en 1972.

A l'Education nationale, une cellule de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications, procède depuis l'an dernier à une étude systématique des besoins de l'industrie en emplois, de la qualification de ces emplois, des profils de carrière, pour les communiquer aux élèves, aux étudiants et aux responsables des programmes de l'enseignement technique à tous les niveaux. Concernant l'enseignement supérieur, quatorze groupes de travail viennent de se pencher sur les « filières de formation » et leurs débouchés.

La formation intensive des techniciens et des ouvriers qualifiés passe tout d'abord par une promotion morale de l'enseignement technologique que la loi du 16 juillet dernier tente d'apporter. Sa traduction financière apparaît dans le budget de 1972 où figurent la création de plus de mille emplois et 8 millions permettant d'améliorer la formation des personnels enseignants des collèges d'enseignement technique. Ils s'ajoutent à un budget d'équipement qui comporte l'édification de 65 C. E. T.

Elle passe également par une reprise en main des adultes et, à ce sujet, l'annexe à la loi de finances intitulée « *Formation professionnelle et promotion sociale* » est riche d'enseignements. Nous ne retiendrons que quelques chiffres récapitulant l'ensemble des dépenses de l'espèce dispersées dans tous les budgets :

	FONCTIONNEMENT	EQUIPEMENT (A. P.)
	(En millions de francs.)	
1971	1.238,5	181
1972	1.494,5	280

Cette double fonction de préparation des infrastructures et des hommes au développement économique n'est contestée par personne. Il n'en va pas de même des incitations financières.

II. — LES INCITATIONS FINANCIÈRES

L'Etat ne fait pas qu'apporter des commandes aux entreprises ; il les pourvoit parfois d'argent frais sous forme de prêts ou de subventions.

Nous avons tenté de recenser, sans toutefois pouvoir garantir d'être exhaustif, les sommes dont a disposé et disposera l'industrie du secteur privé en 1971 et en 1972, au seul titre d'incitations financières :

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
F. D. E. S. (prêts) :		
Conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles.....	735	760
Charges communes :		
Primes spéciales d'équipement.....	280	350
Développement industriel :		
Actions de politique industrielle.....	187,5	160
Contrats pour le développement des résultats de la recherche.....	155	210

Il en coûte à l'Etat plus d'un milliard pour amener les entreprises à se reconvertir, à se déplacer là où existe un excédent de main-d'œuvre, à se restructurer par fusions, scissions ou redistribution d'activités.

Notons à cette rubrique l'existence de *prêts du F. D. E. S.* (la plus large part des 760 millions inscrits) destinés aux sidérurgistes pour implanter leurs hauts fourneaux dans le site de Fos. Ce ne sera pas la première fois qu'ils obtiendront de l'argent du contribuable à faible taux d'intérêt, moyennant certains engagements en matière d'emplois : le contrat de 1966, dit « plan professionnel », qui portait sur 2,7 milliards de prêts bonifiés destinés à la restructuration de la sidérurgie lorraine n'a pas empêché, ces jours derniers,

l'annonce brutale de fermetures de laminoirs et des réductions d'emplois, malgré les promesses solennelles de reconvertir la main-d'œuvre libérée et de l'utiliser sur place dans d'autres activités.

Dans le domaine de la restructuration des entreprises, la création de l'*Institut pour le développement industriel* a suscité beaucoup d'espoirs et beaucoup d'inquiétude. Les uns voyaient en l'I. D. I. l'équivalent de l'I. R. I. italien (Institut pour la reconstruction industrielle), vaste holding qui gère les participations de l'Etat et grâce auquel l'Italie possède maintenant une industrie dynamique, l'I. R. I. se chargeant de réveiller les entrepreneurs qui auraient la tentation de s'endormir : née sous le fascisme, cette banque d'affaires d'Etat n'a pas été contestée par les forces démocratiques revenues au pouvoir.

Les autres, fidèles aux principes du libéralisme économique, ont craint que l'Etat, déjà propriétaire de 40 % du patrimoine industriel, ne pratique par ce biais un nouveau grignotage des entreprises : ne s'étaient-ils pas déjà opposés avec succès à la création d'un semblable établissement vers 1960 ?

Qu'est devenu l'I. D. I. depuis sa création il y a deux ans ? Un bureau d'études, un conseil juridique et financier certes, mais pas une banque d'affaires. L'aurait-il voulu qu'il ne l'aurait pu avec les maigres dotations qu'il a reçues du budget et qui seront d'ailleurs en baisse en 1972 : 100 millions au lieu des 130 millions de 1971 et de 1970.

Et dans la mesure où il est autorisé à prendre des participations — donc des risques — il doit se retirer dès que l'affaire commence à devenir florissante : il lui est interdit de bénéficier des plus-values qui ne seraient pas nées sans son intervention, ce qui ne l'empêche pas de limiter ses interventions aux affaires à risque minimum sans procéder à la recherche d'activités nouvelles fécondes pour notre économie.

Le même principe est d'ailleurs appliqué en matière d'*aide à la recherche-développement* : devant la carence de larges secteurs d'activité de l'industrie, l'Etat a décidé d'assumer dans certains cas les risques de cette espèce d'aventure que constitue le passage de l'innovation à la production industrielle par la mise au point de prototypes, de produits ou de procédés nouveaux. Doté de 9 millions en 1965 lors de sa création, il atteindra 210 millions en 1972. On sait qu'en cas d'échec, l'Etat a perdu son argent et

qu'en cas de succès, il retrouve sa mise mais pas plus (pour 1970, dernière année connue, les remboursements se sont élevés à 3,8 millions alors qu'on inscrivait pour 124 millions de dépenses). Dans les deux cas, il a fait un marché de dupe.

Une telle procédure nous vient d'Outre-Atlantique où elle est utilisée sur une bien plus vaste échelle — de mauvais esprits prétendent même que les finances publiques américaines ont, jusqu'à une date récente, été soumises à un véritable pillage — et, de ce fait, a de plus grandes chances de succès de promouvoir l'innovation.

Cet ensemble d'incitations financières qui coûtent cher au Trésor est-il toujours rentable pour l'économie ? A la vérité, aucune étude scientifique, aucune analyse coût-efficacité ne semble avoir été faite — du moins à notre connaissance. Dans un passé, on a vu des primes d'équipement accordées à des entreprises multinationales qui s'en seraient passé si les Etats européens ne pratiquaient en la matière une politique de surenchère ; on a vu le dirigeant d'une célèbre entreprise française en difficulté tendre la main du côté de l'Etat tandis qu'il administrait à l'opinion des leçons de morale économique à base du libéralisme le plus orthodoxe ; on a même vu inscrire, au titre de l'aide à la recherche, les sommes nécessaires à la construction d'une auto de course « bleue » au lendemain de quelque défaite nationale sur un quelconque circuit, ce qui ressort de la plus pure politique de prestige.

Malgré tout, pour défendre une telle politique, il est certainement possible de faire état de quelques retombées économiques. On ne peut en dire autant de deux grosses activités traditionnelles et d'une activité nouvelle, toutes trois dévoreuses de crédits publics engloutis dans la construction de matériels qui seront vendus bien en dessous de leurs prix de revient sur les marchés internationaux : parce que le dumping y est admis et pratiqué sans vergogne par tous les concurrents ; parce que le standing national passe par la production de tels biens et que ce serait capituler que de s'effacer pour profiter à plein de l'aubaine des rabais internationaux ; et ce, derrière le paravent commode des raisons sociales, de la défense de telles catégories d'emplois ou de telle région.

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
<i>L'aide à la construction navale</i>	405	514
— à laquelle on peut ajouter la prime à la modernisation des cargos de ligne ...	57	110
— et l'aide à l'industrie des pêches maritimes	18	20
— soit pour les activités de mer, un total de	480	644 (+ 34,2 %)
<i>La poursuite des grands programmes aéronautiques :</i>		
Concorde	515	810
Airbus	330	330
Mercure	115	160
— soit pour les activités de l'air, un total de	960	1.300 (+ 35,4 %)
<i>Le Plan-calcul</i>	217	233 (+ 7,5 %)

Ainsi, un très petit nombre de secteurs absorbent près de deux fois plus d'aides financières que l'ensemble de l'industrie tout entière.

Et encore, n'avons-nous pas traité, ici, des concours de l'Etat aux entreprises nationales qui feront l'objet d'un développement ultérieur.

*
* * *

Au terme de cette analyse, nous sommes amenés à nous poser une question et à formuler une observation.

La question : l'industrie ainsi pourvue en commandes et en fonds, que reste-t-il pour les autres activités ?

L'artisanat bénéficie d'un mini « plan d'action » doté, au Ministère du Développement industriel, de 10,4 millions de francs contre 12,4 millions en 1971. De plus, le F. D. E. S. lui consentira le même volume de prêts qu'au cours de l'exercice précédent, soit 115 millions.

L'équipement hôtelier sera pourvu du même volume de primes (35 millions) et de moins de prêts (270 millions contre 300).

Nous trouvons 10 millions au F. D. E. S. pour faciliter la réalisation d'opérations exemplaires de regroupement entreprises par les commerçants indépendants.

Reste *l'agriculture* : l'enveloppe de crédits d'équipement dont elle disposera au titre du budget de la rue de Varenne, de celui des Services généraux du Premier Ministre et de deux comptes spéciaux (fonds forestier et adductions d'eau) avec 2.048,7 millions progresse de 7 %, soit à un taux qui se situe à 13 points au-dessous du taux général : elle perd la priorité qu'elle a eue naguère. Une page d'histoire économique de notre pays semble ainsi tournée sans que l'on prenne garde qu'aller trop vite en cette matière peut nous valoir de sérieux déboires à terme.

L'observation : après avoir décrit ce que nous avons vu dans ce budget, il convient d'appeler l'attention sur ce que nous n'y avons pas trouvé et qui concerne d'ailleurs la promotion de l'industrie : comment financer son développement, c'est-à-dire comment rassembler les capitaux dont elle va avoir un urgent besoin.

C'est en été qu'à été publié le Rapport Baumgartner dont on aurait pu penser que certaines des suggestions auraient pu trouver un début d'application dans le présent budget. Il en va ainsi de toutes les mesures d'incitation fiscale tendant à attirer vers la Bourse l'épargne nationale, ou l'épargne internationale : avoir fiscal considéré comme libérateur de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un certain montant de revenu imposable, comme en matière d'obligations ; exonération d'une tranche des revenus provenant des plans d'épargne ; suppression pure et simple de la retenue à la source lorsque l'actionnaire non résident ne bénéficie pas de la restitution de l'avoir fiscal.

Sans doute a-t-on voulu limiter les pertes de recettes et il faut voir là une nouvelle preuve des difficultés qu'il y a à mettre en œuvre une politique qui soit à la fois anti-flationniste et anti-récessionniste.

B. — Les structures sociales : « La nouvelle société ».

A un moment où l'on parle beaucoup de la nécessité de rajeunir les structures sociales de notre pays et où est à l'ordre du jour l'avènement d'une « nouvelle société » qui procurerait à l'ensemble

de la population de meilleures conditions de vie, il est naturel de s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure le projet de loi de finances pour 1972 œuvre en ce sens.

Deux catégories de moyens, du point de vue des finances publiques, peuvent être utilisées pour réaliser une politique sociale déterminée : les moyens fiscaux qui en agissant sur le pouvoir d'achat des individus permettent d'assurer une répartition nouvelle des revenus ; les moyens budgétaires qui donnent la possibilité aux pouvoirs publics, par l'octroi de crédits, de promouvoir telles actions particulières ou générales qu'ils estiment souhaitables.

Or, très objectivement, on est obligé de reconnaître qu'en définitive peu de choses sont prévues dans le cadre du budget de 1972.

I. — LES MOYENS FISCAUX

Pratiquement sur le plan fiscal, le budget présenté par le Gouvernement (c'est-à-dire *compte non tenu des modifications intervenues à l'Assemblée Nationale*) est la reconduction pure et simple de celui de l'année précédente.

Concernant d'abord les impôts directs, l'intention du ministre des Finances est de proposer seulement un glissement de 5 % environ du barème de l'impôt sur le revenu, glissement qui est destiné à tenir compte approximativement de la détérioration monétaire intervenue depuis un an et dont le seul effet est par conséquent de maintenir constant le pourcentage du prélèvement fiscal pour ceux dont les revenus ont varié d'une manière proportionnelle à la hausse des prix.

Par ailleurs le ministre ne demande pas la reconduction de mesures à caractère exceptionnel qui avaient été instituées les années précédentes (majoration pour les revenus élevés, prélèvement sur les banques). En revanche, n'est pas poursuivie la politique d'égalisation entre revenus salariaux et revenus non salariaux qui avait été amorcée l'an dernier.

Pour les impôts indirects, la situation est la même puisque nous ne trouvons, en fait, comme mesures nouvelles que quelques possibilités d'assouplissement à la règle du butoir et un relèvement des droits sur les alcools dits « de bouche », relèvement qui ne répond pas, du reste, à des préoccupations d'ordre social (lutte

contre l'alcoolisme) mais a simplement pour but de permettre de « boucler » un équilibre budgétaire qui s'avérait, cette année, particulièrement difficile à réaliser.

Les quelques modifications que l'Assemblée Nationale a proposé d'apporter au projet gouvernemental (reconduction d'impôts exceptionnels, modification de quelques dixièmes de point du barème d'imposition, mesures en faveur des revenus non salariaux les plus bas) sont, en définitive, de peu d'amplitude et ne changent pas le caractère de reconduction que présente en matière fiscale le budget de 1972.

Une telle reconduction ne serait justifiée que si notre système fiscal pouvait être considéré comme satisfaisant. Or, il n'en est rien : il fait l'objet de vives critiques et le ministère des Finances, le premier, en reconnaît les imperfections graves.

Les critiques portent, en fait, sur trois points : l'inégalité dans les impositions, l'effet distributif de l'impôt, la répartition entre contributions directes et contributions indirectes.

a) *L'inégalité dans les impositions.*

Deux questions se posent en ce domaine : faut-il appliquer la formule à « revenu égal impôt égal » ? Les revenus imposés sont-ils bien toujours les revenus réels ?

La première question soulève, en fait, l'ensemble du problème de la discrimination en matière fiscale et également de l'appréhension de la fraude. On peut, en effet, se demander s'il est ou non équitable d'imposer au même taux les différentes catégories de revenus ou, au contraire, s'il convient d'appliquer des taux différents pour les revenus du travail, les revenus du capital et les revenus mixtes. Nous n'entrerons pas dans cette discussion qui excéderait de beaucoup le cadre du présent rapport, nous bornant à constater que les données du problème ont certainement évolué au cours des dernières années et que notamment la situation réelle des salariés haut placés dans la hiérarchie n'apparaît plus souvent comme très différente de celle des entrepreneurs individuels ou des membres des professions libérales de même que la situation réelle des petits artisans et des petits commerçants se rapproche beaucoup de celle des ouvriers.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement n'a pas dans la loi de finances pris une position nette ; si le principe énoncé est celui de l'égalisation des impositions, on en reste, en pratique, à un régime hybride qui ne contente bien entendu personne.

Sur le deuxième point, c'est-à-dire sur l'exacte connaissance des revenus par l'administration fiscale, on demeure également dans le *statu quo*. Aucune disposition nouvelle n'est envisagée en ce domaine, où cependant bien des efforts restent à accomplir. Il est certain que nombre de contribuables arrivent à soustraire à l'impôt (parfois même, du reste, d'une manière tout à fait légale) une fraction importante de leurs revenus. Or, la connaissance intégrale du revenu est évidemment la condition de base de toute politique tendant à une redistribution des revenus par la voie fiscale. Si cette connaissance n'est pas réalisée, une telle politique ne peut aboutir qu'à aggraver les injustices. Il semble que, pour le moment, le Gouvernement se tienne, en la matière, dans l'expectative, attendant la conclusion des travaux du Conseil des Impôts, mis en place cette année. On peut se demander si cette attitude est vraiment réaliste et si l'on peut escompter des constatations de cet organisme un véritable miracle.

b) *L'effet distributif de l'impôt.*

En partie lié au problème précédent se pose celui de l'effet distributif de l'impôt. Toute politique tendant à aménager les structures sociales ne peut évidemment faire abstraction des très larges possibilités que donne l'impôt en matière d'égalisation des revenus. Autant il est difficile de réaliser une limitation des ressources individuelles lors de leur création, autant il est facile (au moins en théorie et sous réserve de ce que nous venons de dire quant à la connaissance des revenus réels) de niveler ces ressources par la voie fiscale. Ce nivellement suppose évidemment un certain nombre de choix politiques quant à son amplitude et quant à sa progression. Une pression fiscale exagérée conduit à des conséquences absurdes, notamment en incitant certains agents économiques à ralentir leur activité à partir du moment où le produit de leurs efforts se trouve absorbé en quasi-totalité par l'impôt ; ou à se « défausser » d'une part de leur impôt en majorant le prix de ce qu'ils vendent, des biens, des services ou leur travail, en propageant ainsi l'inflation ; ou bien la pression fiscale par ses excès incite à la fraude par la divergence entre le risque et le profit.

Quoi qu'il en soit, on peut se demander si le barème actuel de l'impôt français est bien satisfaisant. Comportant de larges abattements à la base (supérieurs en général à ce qui existe dans les autres pays), il croît selon une progressivité très brutale, puis plafonne ensuite relativement vite (à partir de 7.000 F de revenu par mois, un célibataire a atteint la tranche supérieure du barème).

c) La répartition entre impôts directs et indirects.

Nous abordons là la lacune essentielle de notre système fiscal. A commencer par le ministre des finances lui-même, tout le monde reconnaît que la fiscalité française réserve une trop grande place aux impôts indirects qui ont la faveur rétrograde d'un certain nombre de financiers par leur facilité et leur régularité de perception.

Le recours massif aux contributions indirectes est évidemment une solution de facilité, car il permet de dissimuler l'ampleur exacte du prélèvement fiscal et, partant, est sur le plan psychologique plus facilement supporté par le contribuable. Mais l'impôt indirect est socialement et économiquement mauvais.

Du point de vue social, il ne permet guère le jeu de la progressivité. Sans doute, au cours des ans la technique de l'impôt indirect a-t-elle fait des progrès. Nous ne sommes plus au temps de la gabelle et la T. V. A., avec ses taux très différenciés allant de 7,5 à 33,3 %, introduit déjà une modulation de la charge fiscale en fonction de l'utilité de la dépense, utilité qui peut, dans une certaine mesure, être considérée comme fonction de l'importance des revenus ; mais c'est là un système bien empirique et qui comporte beaucoup d'exceptions, car nombreux sont les produits qui taxés au taux normal de la T. V. A. sont, en fait, des produits de première nécessité.

Si l'on considère maintenant l'aspect économique du problème, on constate que les niveaux atteints à l'heure actuelle par la taxe à la valeur ajoutée et par certains droits spécifiques constituent un facteur de hausse des prix, par suite d'un phénomène d'entraînement. En effet, aux différents stades de la production, et surtout à celui de la distribution les entrepreneurs intéressés ont tendance, et ceci est tout à fait humain, à considérer pour le calcul de leur marge les prix, taxe comprise, des produits qu'ils vendent et, partant, à provoquer un renchérissement du coût de la vie.

Une nouvelle répartition bien entendu progressive de la charge fiscale entre impôts directs et indirects serait donc souhaitable et on peut être surpris que rien ne soit proposé en ce domaine pour annoncer en 1972 un renversement de la tendance actuelle.

II. — LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Si en matière fiscale le projet de budget pour 1972 ne contient pratiquement aucune disposition nouvelle, en revanche, certaines augmentations de dotation, bien que d'amplitude limitée, représentent bien l'amorce d'une politique plus dynamique.

La mise en place d'une « nouvelle société » présuppose le développement des actions de l'Etat dans les domaines où se posent à l'heure actuelle les problèmes les plus sérieux : certains secteurs du budget social, les transports collectifs en milieu urbain, et enfin ce que l'on nomme maintenant l'environnement qu'à une autre époque on appelait la « douceur de vivre ».

Nous n'entrerons pas bien entendu dans un examen détaillé des différents crédits de l'espèce, examen qui a été confié aux divers rapporteurs spéciaux, nous bornant, pour notre part, à citer simplement les têtes de chapitre.

a) *Les actions sociales figurant au budget.*

Les actions spécifiques de l'Etat en matière sociale portent essentiellement sur l'aide à la vieillesse, dans le cadre du fonds national de la solidarité, la Santé publique et l'aide médicale et sociale, le logement, la formation professionnelle et l'emploi ainsi que des subventions d'équilibre à différents régimes de sécurité sociale.

Parmi les dotations budgétaires prévues à ces titres pour 1972, signalons les crédits du fonds national de solidarité (3.437 millions de francs), ceux de l'aide sociale et médicale (4.274 millions de francs), ceux concernant la formation professionnelle et l'emploi (plus de 2.300 millions). Quant au logement, il bénéficiera, sous des formes diverses, de concours financiers de l'Etat s'élevant à un total d'environ 4.200 millions de francs.

Ces crédits se traduiront en pratique par :

— un relèvement du minimum des pensions vieillesse. Ce minimum, qui est à l'heure actuelle et depuis le 1^{er} octobre dernier de 3.400 F par an, doit être porté à 3.650 F à partir du 1^{er} janvier 1972 et à 3.850 F au 1^{er} octobre 1972, soit au total une majoration de 5,4 % n'atteignant malheureusement que la hausse du coût de la vie ;

— un développement des mesures de formation professionnelle auxquelles nous nous sommes référés plus haut à propos des structures économiques ;

— des actions accrues dans le domaine de l'emploi.

— l'aide à la construction de 403.000 logements contre 387.600 en 1971 sans compter le démarrage à compter du 1^{er} juillet prochain de l'allocation de logement dont le bénéfice a été étendu aux personnes âgées, aux handicapés majeurs et aux jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans ;

— un relèvement des prestations familiales pour en garantir le pouvoir d'achat.

Quant aux subventions d'équilibre versées par l'Etat à certains organismes de protection sociale, elles dépasseront largement, en 1972, huit milliards de francs, en augmentation de près de 500 millions sur l'année précédente.

Participation de l'Etat aux charges des différents régimes sociaux.

BUDGET	NUMEROS des chapitres.	NATURE DES DEPENSES	CREDITS 1971.	CREDITS prévus pour 1972.
			(En millions de francs.)	
Transports. — Services communs et transports terrestres.	45-44	Contribution aux charges de retraites de la S. N. C. F.....	2.405 >	2.466 >
Transports. — Marine marchande.	47-31	Subvention à l'E. N. I. M.....	491,18	557 >
Affaires culturelles	36-24 (art. 5)	Théâtres nationaux. — Subvention aux caisses de retraite.....	9,90	13,32
Affaires sociales	47-62	Contribution annuelle de l'Etat au Fonds spécial de retraites de la Caisse nationale autonome de la sécurité sociale dans les mines et à diverses caisses de retraites.....	1.348,60	1.342,10
Agriculture	46-17	Subvention à la Caisse de prévoyance des cadres d'exploitations agricoles.	8,80	9,70
	46-61	Subvention de l'Etat pour le financement des prestations sociales agricoles	3.348,40	3.592,40
Défense nationale	37-95	Subvention à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale.....	115,28	195,28
Economie et finances. — Charges communes.	46-95	Contribution de l'Etat au Fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952	46,80	47,30
	47-91	Participation de l'Etat aux dépenses de la caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	15,46	16,06
		Total.....	7.789,42	8.239,16
		<i>Comptes d'avances du Trésor.</i>		
Avances à divers organismes à caractère social.....			82 >	200 >

b) *Les transports urbains.*

Le développement de l'urbanisation, phénomène propre à toute civilisation industrielle, pose outre des problèmes de construction et de circulation routière celui des transports en commun urbains et suburbains. Dans les très grandes agglomérations et tout spécialement dans la région parisienne, le transport quotidien est pour la

grande majorité de la population active une source de difficultés et de fatigue, une grande perte de temps et parfois même un véritable cauchemar.

Un effort financier très important doit être entrepris en la matière et une part substantielle en incombe à l'Etat ; il est, en effet, exclu que les collectivités intéressées puissent, à elles seules, prendre en charge des dépenses qui s'avèrent considérables.

Au budget de 1972 nous trouvons des crédits d'investissement à la fois pour la voirie urbaine et pour les transports ferroviaires dans les grandes agglomérations.

Pour la voirie, quelque 1.400 millions d'autorisations de programme sont ouverts. Pour les voies ferrées nouvelles, 206 millions en programme, en ce qui concerne la région parisienne (R. E. R. et S. N. C. F.) sont prévus et 4 millions pour les réseaux métropolitains de Lyon et de Marseille, chiffres évidemment bien faibles et ne pouvant constituer qu'un démarrage des études.

c) *L'environnement.*

Le développement de la civilisation matérielle que nous connaissons à l'heure actuelle ne saurait, à lui seul, assurer le bonheur, bien au contraire, et c'est devenu un lieu commun de le constater. Cette civilisation secrète moralement l'ennui et physiquement de nombreuses « scories » : le bruit, les pollutions, les dangers d'accidents, etc.

Il appartient donc à l'Etat de mettre en œuvre les moyens de lutte contre ces phénomènes, moyens qui résident notamment dans des concours budgétaires portant, d'une part, sur l'organisation et le développement des possibilités de loisirs, d'autre part, sur la lutte contre les nuisances.

Les actions en matière de loisirs groupent aussi bien les mesures intéressant spécialement la jeunesse et les sports que celles concernant le tourisme ou le développement des espaces verts et les aménagements forestiers.

Pour les sports et l'éducation populaire, bref les activités susceptibles de remplir des loisirs dont la durée ne peut qu'augmenter, nous trouvons mise en place la seconde tranche de la loi de programme relative aux équipements socio-éducatifs, d'un montant de 420 millions : en bannissant les investissements de prestige pour

multiplier des équipements modestes, pour la plupart construits en « industrialisé », il semble que les pouvoirs publics aient effectué, en la matière, une reconversion salutaire.

Pour le tourisme, le budget de 1972 prévoit un total de 350 millions de crédits se répartissant en 200 millions pour les actions directes gouvernementales et 150 millions décentralisés au niveau régional.

Quant à l'environnement proprement dit, dont un ministre a maintenant spécialement la charge, il fait l'objet de diverses dotations budgétaires se montant au total à environ 140 millions d'autorisations de programme. Ces chiffres ne sont pas négligeables, ils sont cependant faibles quand on les compare aux besoins existants, et surtout à ceux qui ne manqueront pas de se révéler dans un proche avenir.

Encore serait-il souhaitable qu'une meilleure coordination existât entre les différents ministères dont dépendent sports, loisirs, tourisme et environnement, de façon à éviter des déclarations discordantes, et parfois des actions divergentes.

TROISIEME PARTIE

Les satellites du budget général.

Le développement constant de l'emprise de l'Etat dans la société moderne conduit fatalement à une multiplication des interventions financières, sous les formes les plus diverses, de la puissance publique et de ses différents démembrements. Mais ces interventions sont loin, pour leur totalité, de figurer dans le budget général, tel que celui-ci est soumis au vote du Parlement. Seules, certaines activités publiques y sont intégralement retracées, d'autres n'y apparaissent que d'une manière tout à fait fragmentaire. C'est en particulier le cas des actions entreprises en matière sociale. C'est aussi le cas des dépenses engagées par les collectivités locales, c'est également la situation du secteur industriel nationalisé.

Il y a là trois domaines différents qui, tout en étant, en principe, indépendants du budget général, ont néanmoins avec lui de nombreux liens et peuvent être considérés comme ses satellites. On ne saurait donc avoir une vue d'ensemble des finances publiques au sens le plus large du terme si l'on n'évoque pas les problèmes qui se posent à l'heure actuelle dans ces trois domaines. Nous compléterons donc notre étude du projet de budget pour 1972 par un examen de la situation des finances locales, du budget social de la nation et des entreprises publiques.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES LOCALES

Le budget général est le budget de l'Etat, c'est-à-dire celui de la collectivité publique nationale. De par son importance pour la vie politique, économique, sociale du pays et par le volume des masses mises en jeu, il a tendance à apparaître aux yeux de beaucoup comme étant le budget unique du pays. Or, il n'en est rien. A côté de l'Etat, les autres collectivités publiques territoriales ont, elles aussi, leurs budgets parfois fort importants lorsqu'il s'agit des grandes villes ou des départements les plus peuplés.

Si les administrateurs locaux, très nombreux dans notre Assemblée, sont parfaitement au courant de ces questions, l'opinion publique en est, par contre, généralement peu consciente. Surtout dans les grandes agglomérations, la distinction est mal faite aux yeux du public entre le rôle de l'Etat et celui de la commune ou du département ; pour sa part le contribuable, malgré la présentation et même la couleur différente des avertissements, a tendance à considérer les charges qui pèsent sur lui comme un tout, recouvré par un même percepteur au profit du même fisc.

Nous nous proposons donc, dans les pages qui vont suivre, de présenter une vue d'ensemble des finances locales en indiquant leurs interférences avec le budget général, puis d'évoquer brièvement les problèmes actuels de la fiscalité locale notamment dans une perspective de régionalisation.

A. — Les budgets locaux.

L'organisation financière dont disposent les collectivités locales pour faire face à leurs besoins propres est, dans ses grandes lignes, analogue à celle de l'Etat. Comme lui, ces collectivités établissent un budget, c'est-à-dire un document prévisionnel de leurs recettes et de leurs dépenses, émettent des

emprunts, exploitent les ressources, parfois fort importantes, de leur domaine, lèvent des contributions dans les limites mises par la loi à leurs initiatives.

Les recettes et les dépenses des collectivités locales représentent, au total, des sommes considérables qui viennent finalement s'ajouter au budget de l'Etat et ont une incidence notable sur l'économie nationale.

En fait, le montant d'ensemble des budgets locaux a toujours été difficile à connaître et pendant longtemps on a même parlé du « sphinx » des finances locales. La comptabilité publique a fait depuis des progrès et nous possédons maintenant différents documents statistiques qui fournissent des renseignements sur ce sujet.

Toutefois, il n'existe pas encore à l'heure actuelle une centralisation des budgets des collectivités locales qui permettrait de connaître avant le début de chaque exercice les prévisions financières d'ensemble du secteur public. On peut le déplorer. Alors que les grands groupes financiers présentent maintenant des comptes et des bilans *consolidés* qui retracent pour l'ensemble du groupe la situation cumulée de la société-mère et de ses filiales, aucune « globalisation » analogue n'existe pour les collectivités publiques. Malgré les progrès de l'électronique, aucun total ne nous est donné de l'ensemble de ces budgets qui, lorsqu'on y ajoute celui de l'Etat, forment le véritable budget général de la Nation.

Quoi qu'il en soit, les renseignements dont nous disposons résultent, d'une part, des comptes des collectivités locales publiés avec, malheureusement, un important délai par le Ministère des Finances, d'autre part, des comptes économiques de la Nation.

Les dernières statistiques connues concernant la comptabilité des collectivités publiques remontent à 1967, c'est dire qu'une actualisation des chiffres nécessiterait de sérieuses corrections et probablement le coefficient 1,5 est-il en dessous de la vérité. Quoi qu'il en soit, il nous a paru intéressant de les publier dans les deux tableaux ci-après, qui concernent respectivement le budget de fonctionnement et les investissements :

Collectivités publiques territoriales, établissements et services annexes.

Opérations de fonctionnement au cours de l'exercice 1967.

	COMMUNES	DEPARTE- MENTS	REGIES (y compris R. A. T. P.).	SYNDICATS	AUTRES établisse- ments et services annexes.	TOTAL
(En millions de francs.)						
Produits d'exploitation et domaniaux.	2.408	763	1.481	314	414	5.380
Remboursements, subventions, parti- cipations	1.689	4.439	705	507	362	7.702
Impôts indirects	6.095	1.656	»	79	»	18.447
Impôts directs	7.019	3.598	»	»	»	
Produits financiers	357	29	6	»	4	396
Autres produits	539	590	114	138	93	1.474
Recettes réelles	18.107	11.075	2.306	1.038	873	33.399
Dépenses réelles (a)	14.584	8.954	2.078	761	794	27.171
Fournitures et services	3.215	1.524	534	125	398	5.796
Frais de personnel	6.068	1.089	1.271	107	234	8.769
Participations et contingents	1.237	3.454	»	122	»	7.796
Allocations et subventions	900	1.995	»	»	88	
Frais financiers	1.624	314	116	322	»	2.376
Autres charges	1.662	591	319	90	73	2.735
Epargne brute	3.523	2.121	228	277	79	6.228

(a) Le montant des travaux d'investissement effectués en régie a été déduit du seul total des dépenses, sa ventilation entre les différentes rubriques de charges ne pouvant être déterminée. Le total de ces rubriques est donc supérieur au montant des dépenses réelles.

Collectivités publiques territoriales, établissements et services annexes.

Opérations d'investissement au cours de l'exercice 1967.

	COMMUNES	DÉPARTEMENTS	REGIES (y compris R. A. T. P.)	SYNDICATS	AUTRES établissements et services extérieurs.	TOTAL
	(En millions de francs.)					
Total général des recettes d'investissement	12.158	3.841	937	2.181	141	19.258
Autofinancement brut	3.523	2.121	228	277	48	6.197
Subventions	2.360	386	322	706	45	3.819
Emprunts	5.402	1.111	338	1.081	31	7.963
Autres recettes	873	223	49	117	17	1.279
Dont :						
Aliénations d'immobilisations..	(511)	(45)			(a)	»
Recouvrement de créances....	(247)	(152)	(49)	(117)	(a)	»
Divers	(115)	(26)			(15)	»
Total des recettes d'investissement réelles	8.635	1.720	709	1.904	93	13.061
Total des dépenses d'investissement réelles	11.189	3.396	972	1.931	120	17.608
Investissements directs	8.690	1.575	845	1.574	97	12.781
Dont :						
Acquisitions immobilières	(1.225)	(194)	(467)		(18)	»
Acquisitions mobilières	(397)	(109)		(1.574)	(39)	»
Travaux neufs	(6.070)	(1.063)	(378)		(40)	»
Grosses réparations	(998)	(209)			»	»
Investissements indirects	2.499	1.821	127	357	23	4.827
Dont :						
Remboursement de dettes....	(1.586)	(515)	(59)	(257)	(9)	(2.426)
Subventions versées	(371)	(929)	»	»	»	(1.300)
Constitution de créances....	(471)	(348)	(5)	»	(8)	(832)
Divers	(71)	(29)	(63)	(100)	(6)	(269)
Solde de trésorerie.....	+ 969	+ 445	— 35	+ 250	21	1.650

(a) Sauf les bureaux d'aide sociale et les caisses des écoles.

A titre de comparaison, le budget de l'Etat à l'exclusion des budgets annexes s'était élevé pour le même exercice, d'après la loi de règlement, à 125,6 milliards de francs pour les dépenses définitives auxquels il convient d'ajouter 23,9 milliards au titre des dépenses temporaires, c'est-à-dire des prêts.

Si l'on se réfère maintenant aux comptes de la Nation, pour l'exercice 1970, ceux-ci font apparaître à la rubrique « comptes des collectivités locales » (1) les renseignements consignés dans le tableau ci-dessous :

	1968	1969	1970	AUGMENTATION ANNUELLE	
				1970	MOYENNE 1959-1970.
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)	
Emplois	33.003	37.997	42.353	11,5	11,7
Ressources	29.601	33.852	37.273	10,1	11,4
Dont :					
Impôts	20.846	24.243	26.874	10,9	11,9
Subventions	6.601	7.493	8.119	8,4	10,1
Besoin de financement.....	3.402	4.145	5.080	22,6	14,6

Les données des comptes de la Nation, il convient de le souligner, ne sont pas absolument identiques à celles de la comptabilité des collectivités locales, publiées plus haut ; pour différentes raisons techniques, certains éléments ne sont pas repris de la même manière dans les deux présentations ; par ailleurs, les comptes de la Nation ne sont évidemment que des prévisions. Néanmoins, et sous ces réserves, les indications fournies constituent des ordres de grandeur parfaitement valables et qui permettent non seulement d'avoir une idée de la masse globale des budgets locaux mais également de dégager une constatation importante. Ces budgets ont, dans l'ensemble, tendance à croître plus rapidement que le budget général. Alors que ce dernier augmente en moyenne d'environ 9,7 % par an, c'est-à-dire à un taux de croissance voisin de celui de la production intérieure brute, la progression des budgets locaux est de l'ordre de 11,7 % par an (2).

(1) Sont considérés comme collectivités locales les départements, communes, districts, groupements interdépartementaux et intercommunaux ainsi que les établissements locaux à compétence fonctionnelle spécialisés (bureaux d'aide sociale, etc.). Sont exclus, en revanche, les hôpitaux, offices d'H. L. M., ports autonomes, etc.

(2) D'après le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1970.

On peut s'interroger sur les raisons d'une telle progression des budgets départementaux et communaux. En fait, ces raisons sont doubles. D'une part, il s'agit d'une conséquence directe des mutations de la société française actuelle : urbanisation croissante, développement considérable de la circulation automobile, scolarisation prolongée, besoins nouveaux de loisirs, etc. Or, d'une manière générale, les collectivités locales supportent plus que l'Etat les charges de ces mutations : voirie, équipements collectifs, assainissement, etc. Elles voient donc, d'année en année, s'enfler leurs dépenses, ce qui leur pose les problèmes financiers que l'on connaît.

D'autre part, dans la recherche d'un équilibre budgétaire toujours difficile, l'Etat a tendance à rejeter sur les collectivités locales un certain nombre de dépenses qui lui incombent normalement. Ceci nous amène à nous pencher sur les rapports réciproques en matière financière de l'Etat et des collectivités locales.

B. — Les rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales.

Des liens étroits, des communications importantes existent entre le budget général et les budgets locaux. Comme nous venons de le voir, on observe des transferts de charge. D'autre part, les budgets locaux bénéficient de subventions de l'Etat, mais, en revanche, peuvent être amenés à lui faire des avances. Enfin, sur le plan fiscal, on constate de véritables échanges de recettes entre l'Etat d'un côté et les départements et communes de l'autre.

a) LES TRANSFERTS DE CHARGES

Ces transferts constituent les opérations de débudgétisation que nos collègues connaissent bien et dont un exemple particulièrement caractéristique figure au projet de budget de 1972.

Sans que cela apparaisse dans l'analyse ni des crédits de fonctionnement ni accessoirement des dépenses en capital du Ministère de l'Equipement, la loi de finances contient, en germe, une débudgétisation d'importance qui fait l'objet de l'article 56 : il est proposé de transférer aux départements 55.000 kilomètres de routes nationales sur un total de 82.000 kilomètres ; dans le même temps, une enveloppe de 300 millions de francs a été constituée qui permettra d'accorder des subventions aux collectivités qui accepteront ce transfert. La procédure envisagée est séduisante : le trans-

fert n'est pas obligatoire mais le Conseil général qui acceptera le « marché » est assuré que les nouvelles routes de son domaine obtiendront, pour 1972, des crédits d'un montant supérieur d'environ 70 % à ce qu'ils auraient été sans cela. Mais à terme, ce transfert risque de constituer une charge très lourde pour les départements intéressés.

Toutefois, il est juste de reconnaître que certaines opérations ont été effectuées en sens inverse par la débudgétisation de certaines dépenses qui, jusque-là, incombaient aux collectivités locales. C'est notamment le cas des nationalisations de lycées municipaux et de collèges d'enseignement secondaire.

b) LES SUBVENTIONS ET LES AVANCES

La limite qui sépare budget de l'Etat et budgets locaux n'est donc pas fixée « ne varietur », elle n'est pas non plus étanche car il y a, en pratique, une grande interpénétration entre les finances de l'Etat et celles des autres collectivités territoriales.

Communes et départements bénéficient de subventions et de prêts de la part du Trésor public, mais, en sens inverse, peuvent, dans d'autres cas, être appelés à contribuer financièrement à des dépenses incombant à l'Etat soit sous forme de participation, soit sous forme d'avances.

Les subventions du budget général aux collectivités locales sont très diverses quant à leur objet et à leurs modalités d'attribution ; aussi les trouvent-on réparties parmi les différents fascicules budgétaires. Le tableau ci-après totalise les crédits y afférents ouverts en 1971 et prévus au budget de 1972 :

MINISTERES	1971	1972
	(En francs.)	
Affaires culturelles	37.820.000	64.430.000
Agriculture	828.275.000	952.530.000
Départements d'outre-mer	3.031.000	1.750.000
Education nationale	1.839.500.000	2.149.500.000
Intérieur	462.008.000	693.737.000
Jeunesse et sports.....	267.000.000	310.000.000
Santé publique et travail.....	520.333.000	649.100.000
Aviation civile	450.000	750.000
Equipement et logement.....	33.000.000	57.700.000
Fonds routier. — Tranches locales.....	320.200.000	346.800.000
Totaux.....	4.311.617.000	5.226.297.000

Notons qu'il ne s'agit là que des subventions directes. Il existe, en effet, des subventions indirectes comme celles versées par l'Etat à la Régie autonome des transports parisiens et que l'on peut, selon le point de vue auquel on se place, considérer comme une aide aux collectivités de la région parisienne ou comme une participation de l'Etat au fonctionnement d'un service public d'intérêt national.

Par ailleurs, le Trésor accorde notamment des avances sur centimes aux collectivités locales pour leur permettre de faire face aux problèmes de trésorerie que pose le recouvrement tardif dans l'année des contributions directes.

A l'inverse, nous voyons l'Etat, sous forme de participations ou d'avances, solliciter le concours financier des collectivités locales pour la réalisation d'équipements qui, normalement, lui incomberait dans leur intégralité. C'est ainsi notamment que les communes sont invitées à financer, en partie, les travaux de déviation de routes nationales ou de raccordement à des autoroutes ou que les départements, pour obtenir sur leur territoire le développement du réseau téléphonique, sont parfois obligés de consentir des prêts à moyen terme au budget annexe des P. T. T.

c) LES TRANSFERTS FISCAUX

La fiscalité elle-même est loin d'être rigoureusement séparée entre budget général et budget des collectivités locales : il y a des interférences, et même, dans certains cas, de véritables échanges de ressources.

Un exemple particulièrement significatif est celui de l'ancienne taxe locale. Lorsque cette imposition a été supprimée pour être incluse dans la taxe à la valeur ajoutée, départements et communes se sont vus attribuer, en échange, une part importante (85 %) (1) de l'impôt sur les salaires, puis lorsque, à son tour, cet impôt a disparu en tant que tel, il a été maintenu à titre de « principal fictif » et sert maintenant de base pour le calcul d'un prélèvement effectué au profit des collectivités locales sur les ressources générales du budget.

Notons aussi que l'Etat se charge « à forfait » de l'encaissement des impôts locaux et supporte le coût des dégrèvements accordés à certains contribuables mais qu'en sens inverse les collectivités payent sur leurs propres opérations les impôts d'Etat, et tout spé-

(1) Part portée à 100 % lors de la réduction du taux de l'impôt sur les salaires en septembre 1968.

cialement la taxe à la valeur ajoutée, qui grève les travaux qu'elles effectuent et qui est souvent du même ordre de grandeur que les subventions qui peuvent être accordées pour ces travaux. Ce dernier point est particulièrement important, car on peut se demander dans quelles mesures les collectivités locales doivent ainsi par leur participation aux impôts d'Etat faire face aux charges du budget général. La question est fort débattue à l'heure actuelle et sans vouloir l'évoquer quant au fond il convient néanmoins de souligner qu'un problème sérieux se pose en ce domaine.

Enfin, existent en matière d'enregistrement certaines taxes locales additionnelles qui sont assises sur des droits prélevés au profit du budget général.

Il y a donc d'importants mouvements de va et vient entre le Trésor et les caisses des départements et des communes. De ce fait, tant en recettes qu'en dépenses, certaines opérations se retrouvent à la fois au niveau national et au niveau local. On ne saurait, par conséquent, sans de sérieuses réflexions, faire l'addition pure et simple des différents budgets, tant général que locaux, pour déterminer le volume global de la dépense publique.

C. — Les problèmes de la fiscalité locale.

La fiscalité locale est, à l'heure actuelle, l'objet de nombreuses critiques ; on lui reproche notamment son poids et son injustice ; il faut reconnaître aussi qu'elle se prête particulièrement mal à une extension de la décentralisation dans le domaine financier.

La base essentielle de la fiscalité des départements et des communes est encore, et peut-on dire plus que jamais, constituée par les quatre vieilles contributions abandonnées maintenant comme impôts d'Etat : foncier bâti, foncier non bâti, mobilière et patentes. En effet, si les impôts directs locaux sont assis sous forme de « centimes » sur les principaux fictifs de ces contributions, la fiscalité locale indirecte repose, elle aussi, en grande partie sur ces mêmes bases. En fait, comme nous l'avons dit plus haut, les ressources indirectes des départements et des communes consistent pour l'essentiel en un versement du budget général calculé en fonction du montant fictif de la taxe sur les salaires ; or ce versement est réparti selon une « clef » qui dépend — pour une fraction chaque année croissante — du montant des impôts locaux frappant les ménages, c'est-à-dire de la contribution foncière des propriétés

bâties et de la contribution mobilière. C'est donc, en définitive, *une fiscalité datant du début du XIX^e siècle* qui constitue encore de nos jours le fondement des ressources des collectivités locales.

Cette fiscalité que l'on peut qualifier d'archaïque apparaît souvent très lourde : pour nombre de contribuables, les impositions locales dépassent le montant des impôts directs d'Etat dont ils sont redevables. Par ailleurs, cette fiscalité conduit à des résultats injustes. Il est certain que la charge des impôts locaux varie beaucoup trop d'une commune à une autre et même, dans une localité donnée, de contribuable à contribuable. C'est tout spécialement le cas en matière de patentes, d'où les protestations parfois violentes qui se font jour à l'heure actuelle à l'encontre de cette contribution. Il est, en effet, anormal que deux entreprises de même nature et de même importance, qui ne sont parfois séparées que par une simple route, se voient réclamer des impositions très différentes pour le simple motif qu'elles ne sont pas situées dans la même commune. Or, les tentatives faites jusqu'ici pour essayer de résoudre ce problème n'ont pas abouti. En particulier les travaux de la commission d'étude créée l'année dernière à cet effet n'ont pu conduire à un accord de toutes les parties intéressées sur des solutions véritablement constructives.

Or, l'avenir devrait normalement voir une augmentation du rôle des collectivités locales, en particulier si les projets de régionalisation qui sont à l'heure actuelle mis en avant aboutissent, sous une forme ou une autre. Ce rôle accru entraînerait des charges supplémentaires. Il serait nécessaire de donner aux départements, communes et sans doute demain régions, les moyens financiers correspondant aux nouvelles responsabilités qui leur seraient attribuées. Quels pourraient être ces moyens ? C'est la question que nous voudrions maintenant aborder.

Une solution nous paraît devoir être de prime abord écartée, celle qui consisterait à créer au profit de ces collectivités des impôts entièrement nouveaux. La pression fiscale globale est déjà très forte en France et l'on ne saurait raisonnablement envisager son augmentation. Les ressources nouvelles devraient donc provenir nécessairement de transferts du budget général vers les budgets locaux.

Il conviendrait, par ailleurs, que ces transferts répondent à certains impératifs : répartition équitable entre les différentes parties prenantes et, dans la mesure du possible, respect de l'autonomie

financière des collectivités intéressées, c'est-à-dire possibilité pour les élus locaux de faire varier, au moins dans une certaine fourchette, le rendement de la ressource.

Il est certain que ces deux impératifs seront souvent difficiles à satisfaire ; il faut toutefois tenter d'y parvenir.

De tels transferts peuvent revêtir des formes diverses : subvention pure et simple, affectation d'impôts existants, attribution d'une fraction d'une imposition à grand rendement répartie entre les différentes collectivités intéressées selon certaines modalités à déterminer.

Si l'on examine les avantages et inconvénients des différentes formes de transfert, on constate tout de suite que la *subvention pure et simple* ne résoud rien en matière de décentralisation ; elle crée un lien de dépendance pour ne pas dire de clientèle entre l'assistant et l'assisté ; elle présuppose, en outre, un contrôle de l'utilisation des fonds qui va à l'encontre du principe de l'autonomie des collectivités locales.

L'affectation aux collectivités intéressées de ressources fiscales propres est, de par son principe même, beaucoup plus satisfaisante encore qu'elle ne manque pas de soulever un certain nombre de problèmes :

— celui de la *localisation de l'impôt* ; il est indispensable que l'impôt puisse être localisé par rapport à la collectivité qui en bénéficie. A cet égard, par exemple, une contribution assise sur la T. V. A. ne pourrait être envisagée car le produit de cette contribution ne pourrait être rattaché à une collectivité territoriale déterminée ;

— celui de la *modulation de l'impôt*. La possibilité pour une collectivité locale de moduler l'impôt est le corollaire de son autonomie financière. On ne doit pas, du reste, se faire trop d'illusions quant aux possibilités réelles d'une telle modulation ; elles seraient, en pratique, fort limitées. En effet, sauf des cas très particuliers, toute disparité trop forte d'impôts entre deux collectivités provoquerait la fuite des contribuables vers les localités où des taux plus bas seraient pratiqués. Que l'on imagine ce que donnerait par exemple une forte différence du prix de l'essence entre deux départements voisins ;

— celui de la *péréquation*. Il est fort douteux que l'on puisse effectuer des transferts d'impôts qui permettent à toutes les collec-

tivités de percevoir avec une approximation suffisante les ressources dont elles auraient besoin pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur seraient confiées. Certaines recevraient trop, d'autres pas assez. Il serait donc nécessaire d'envisager une péréquation plus ou moins limitée, opération, en pratique, toujours délicate.

Reste maintenant à savoir quels impôts pourraient être ainsi transférés en tout ou partie aux collectivités locales. La T. V. A. étant comme nous l'avons vu exclue, resteraient les droits spécifiques notamment la taxe intérieure sur les carburants et certains droits d'enregistrement ou de timbre, tels que la vignette, peut-être même une fraction de l'impôt sur le revenu bien que la modulation en paraisse très difficile et que la localisation soulèverait bien des problèmes.

La troisième modalité de transfert de ressources de l'Etat au profit des budgets locaux réside dans la *répartition entre les collectivités intéressées d'une fraction d'un impôt d'Etat*. Une telle solution présente avantages et inconvénients.

Elle est pratique, rapide à mettre en œuvre et assure normalement une indexation globale de la ressource. Elle peut s'appliquer à tous les impôts, même ceux non localisables comme la T. V. A. En revanche, elle ne laisse pas aux collectivités intéressées la possibilité de moduler l'impôt et elle pose, par ailleurs, le problème de la « clef » de répartition. Or, une telle clef est difficile à établir si l'on veut qu'elle soit équitable. Les répartitions les plus simples — par exemple en fonction du nombre d'habitants — n'étant pas nécessairement les plus satisfaisantes sur le plan économique. Les modalités retenues à l'heure actuelle pour l'attribution du versement compensateur de l'impôt sur les salaires (en fonction de la fiscalité locale sur les ménages) sont loin d'être considérées par tous comme pleinement satisfaisante. Il conviendrait donc d'en imaginer d'autres.

Ainsi, divers procédés peuvent être mis en œuvre pour assurer aux collectivités locales et tout spécialement aux futures régions les ressources qui leur seront fatalement nécessaires en contrepartie des opérations de décentralisation qui seraient effectuées à leur profit. Quel que soit le procédé retenu, il conviendra avant tout d'éviter que l'on aboutisse finalement à un système qui favori-

serait les collectivités riches par rapport aux collectivités pauvres. Il existe déjà de trop grandes différences en ce domaine, il faudrait profiter de toute réforme à intervenir en matière de fiscalité locale pour les atténuer et non les accentuer. C'est là un point capital.

De plus il convient de s'interroger pour savoir si la fusion de communes doit intervenir avant ou après la réforme des finances locales. Les arguments dans les deux sens sont nombreux. Mais la fusion des communes, intervient en fait la première, les organismes locaux, consultés ne manqueront pas de voir en filigrane dans leurs projets, se profiler le spectre de la réforme financière difficile mais inéluctable qui assurera les ressources des nouvelles collectivités.

CHAPITRE II

LE BUDGET SOCIAL

A l'encontre de ce qui se passe dans un certain nombre d'autres pays, tels que la Grande-Bretagne, les mesures de protection sociale dont jouissent les Français, que ce soit dans le domaine de la vieillesse, de la maladie ou de l'aide à la natalité et à la famille, sont normalement indépendantes du budget général. En effet, la Sécurité sociale est organisée dans le cadre professionnel, gérée par des services ayant un caractère privé ou semi-privé et financée au moyen de cotisations, en principe, non fiscales.

Une seule exception à cette règle, le régime de protection sociale des agriculteurs qui constitue un budget annexe soumis chaque année au vote du Parlement. La raison de cette situation particulière doit être recherchée non seulement dans l'existence d'une importante subvention du budget général, mais surtout dans le fait que le financement des prestations sociales agricoles est avant tout fiscal. En effet, les possibilités contributives de l'agriculture étant limitées, il a été nécessaire de trouver des ressources extérieures ; par ailleurs, même en ce qui concerne les cotisations directes des intéressés, l'assiette retenue est souvent la même que celle d'impôts existants (cotisations cadastrales).

Par conséquent, en dehors de ce budget annexe, l'intervention directe de l'Etat en matière sociale ne se traduit sur le plan budgétaire que par les crédits afférents aux mesures prises en faveur de la fonction publique — et, en l'espèce, l'Etat agit comme un employeur particulier — par certaines actions spécifiques et, subsidiairement, par des subventions d'équilibre ou des avances du Trésor versées à divers organismes sociaux qui connaissent des difficultés financières, soit temporaires, soit chroniques, et malheureusement plus souvent chroniques que temporaires.

Nous avons vu plus haut dans la seconde partie du présent rapport les actions à caractère social qui figurent au budget général, nous n'y reviendrons donc pas, nous bornant maintenant, d'une part, à faire le point de la situation actuelle du budget social,

d'autre part à indiquer les principales mesures extra-budgétaires à caractère social que le Gouvernement compte mettre en œuvre en 1972, enfin à évoquer les problèmes que va poser dans un proche avenir l'équilibre du budget social.

**A. — Les principaux projets gouvernementaux
en matière sociale pour 1972.**

Les principales mesures que le Gouvernement envisage de prendre en matière sociale pour 1972 et qui ne trouvent pas leur traduction dans le budget ont trait, d'une part, à une amélioration des conditions d'attribution des retraites vieillesse du régime général de Sécurité sociale et, d'autre part, à certains aménagements en matière de prestations familiales.

Ces mesures ont été approuvées par le Gouvernement le 14 octobre dernier et font l'objet de projets de loi séparés qui doivent être soumis au Parlement au cours de la présente session.

I. — LES MESURES PRÉVUES EN FAVEUR DES RETRAITÉS

Les différentes mesures envisagées portent sur les points suivants :

- amélioration du niveau des pensions ;
- assouplissement des conditions de la mise à la retraite anticipée ;
- aménagement des conditions d'attribution des retraites aux mères de famille.

a) Amélioration du niveau des pensions.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, dans le régime général de la Sécurité sociale, l'assuré peut prendre sa retraite sous la double condition qu'il ait cotisé pendant trente ans et qu'il ait atteint l'âge de soixante ans. Dans ces conditions, la retraite, très faible, est égale à 20 % du salaire de base. Cette pension est majorée, lorsque l'assuré demande la liquidation de sa retraite après soixante ans, de 4 % dudit salaire par année postérieure à cet âge, ce qui aboutit à une retraite au taux de 40 % à l'âge de soixante-cinq ans et au taux de 60 % à l'âge de soixante-dix ans. Le nouveau projet envisagé par le Gouvernement doit permettre une majoration des pensions pour les assurés ayant cotisé plus de trente ans et

dans la limite de trente-sept ans et demi. Cette majoration aboutira en pratique pour l'assuré ayant le maximum d'annuités à porter la pension à 25 % du salaire de base s'il prend sa retraite à soixante ans, avec une majoration de 5 % de ce salaire par année d'âge supplémentaire s'il demande la liquidation de sa retraite après soixante ans.

Ainsi, dans ce nouveau régime, à soixante-trois ans l'assuré ayant trente-sept annuités et demie aurait droit à une retraite de 40 %, à soixante-cinq ans cette pension serait de 50 % et à soixante-dix ans de 75 %.

Par ailleurs, pour les pensions déjà liquidées à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi et dont le titulaire a cotisé pendant au moins trente ans des majorations forfaitaires sont prévues.

b) *Assouplissement des conditions de mise à la retraite anticipée.*

Il est envisagé de faciliter le départ à la retraite à tout assuré âgé de soixante ans au moins qui établit qu'il ne peut plus conserver son emploi sans nuire gravement à sa santé et dont la « capacité de gain » est définitivement amputée d'au moins 50 %.

Actuellement, la pension de retraite est accordée au taux de 40 % dès l'âge de soixante ans si l'assuré a exercé pendant au moins vingt ans une activité particulièrement pénible, s'il est reconnu inapte au travail ou s'il est titulaire d'une carte de déporté. De plus, il est nécessaire que l'inaptitude soit totale et définitive. Or, en pratique, il s'est révélé impossible de donner une définition précise des activités particulièrement pénibles. On envisage donc d'abandonner ce critère et d'instituer une nouvelle procédure permettant de régler, cas par cas, la situation des assurés. Le système retenu consiste à reconnaître inapte le travailleur qui n'est plus en mesure de poursuivre son activité sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve atteint d'une incapacité de travail d'au moins 50 %.

c) *Calcul de la retraite des mères de famille.*

Les mères de famille ayant élevé au moins trois enfants et qui peuvent, par ailleurs, prétendre à une retraite de la Sécurité sociale bénéficieront d'une majoration de leur durée d'assurance égale à une année supplémentaire par enfant élevé.

II. — LES MESURES PRÉVUES CONCERNANT LES FAMILLES

Ces mesures, au nombre de quatre, comportent :

- la réforme de l'allocation de salaire unique ;
- l'institution d'une allocation pour frais de garde ;
- la retraite de la mère de famille ;
- l'allocation logement.

a) *Réforme de l'allocation de salaire unique.*

Le principe de cette réforme consiste à tenir compte, pour l'octroi de cette allocation, des ressources de la famille. L'allocation doit être, en effet, augmentée pour les familles disposant des revenus les plus modestes, et, au contraire, supprimée pour les familles les plus fortunées.

Trois cas seront dorénavant possibles :

Premier cas : la famille a des ressources inférieures à un certain montant à fixer par décret (en fait, le critère qui sera très certainement retenu sera celui de la non-imposition à l'impôt sur le revenu). Dans cette hypothèse, l'allocation de salaire unique sera doublée, si la famille a à sa charge, soit un enfant de moins de trois ans, soit quatre enfants ou plus.

Deuxième cas : la famille dont les revenus dépassent un certain seuil, qui sera du reste fonction du nombre des enfants à charge, ne pourra plus prétendre au bénéfice de l'allocation de salaire unique. Ce seuil de revenu doit être fixé par voie réglementaire. Il sera sans doute de l'ordre, en moyenne, de 50.000 F de ressources brutes par an.

Troisième cas : les familles n'entrant pas dans les deux catégories indiquées ci-dessus continueront à bénéficier de l'allocation de salaire unique dans les conditions actuelles.

b) *Institution d'une allocation pour frais de garde.*

En vue d'encourager le travail de la femme dans les familles disposant de revenus modestes, c'est-à-dire inférieurs à un certain niveau à fixer par décret, il est envisagé de leur verser une allocation destinée à compenser les frais réellement engagés pour

la garde d'un enfant. Le montant maximum de l'allocation serait plafonné aux environs de 10 ou 15 F par jour dans la limite de vingt jours par mois.

c) Retraite de la mère de famille.

A l'heure actuelle, beaucoup de mères de famille sont appelées à interrompre pendant de nombreuses années leur activité professionnelle pour assurer la garde de leurs enfants. De ce fait, lorsqu'elles demandent la liquidation de leur retraite, elles n'ont pas le nombre d'annuités requis. Il est envisagé en conséquence d'accorder aux mères de famille ayant les ressources les plus modestes, c'est-à-dire à celles qui bénéficieront de l'allocation de salaire unique au taux majoré un droit à l'assurance vieillesse pour les périodes pendant lesquelles l'allocation de salaire unique leur sera versée. Les cotisations correspondant à ce droit seront financées par les caisses d'allocations familiales.

d) L'allocation logement.

Le bénéfice de l'allocation logement, qui avait déjà été étendu par la loi du 16 juillet 1971 aux personnes âgées et aux handicapés, serait accordé à de nouvelles catégories de bénéficiaires : les jeunes ménages, les ménages avec un seul enfant à charge, les ménages qui ont recueilli un ascendant âgé ou un proche parent infirme.

Ajoutons enfin, bien qu'elle ne relève pas du domaine législatif, qu'une autre mesure est envisagée : les caisses d'allocations familiales seraient autorisées à consentir des prêts aux jeunes ménages dans des conditions particulièrement avantageuses.

B. — La situation actuelle du budget social.

Si importantes que soient en valeur absolue les interventions budgétaires de l'Etat en matière sociale, elles ne représentent qu'une fraction du coût d'ensemble des différentes actions entreprises sur le plan national dans ce domaine, actions qui, comme nous l'avons indiqué, relèvent pour la plus grande part d'organismes à caractère non étatique.

D'après le fascicule « budget social de la nation » qui est publié chaque année en annexe à la loi de finances, l'ensemble des dépenses sociales du pays étaient évaluées en début d'année pour 1971

à une charge nette, c'est-à-dire défalcation faite des doubles emplois et des opérations d'ordre, de 168 *milliards de francs*, montant qu'il convient de comparer, d'une part, à celui du budget de l'Etat, au sens restreint du terme (opérations à caractère définitif seulement et à l'exclusion du budget annexe) : 170 *milliards*, d'autre part à l'évaluation à la même époque de la production intérieure brute : 788 *milliards*. Le budget social représente donc, à l'heure actuelle, près de 21,5 % de la production intérieure brute.

Mais son taux de croissance est, en moyenne, sensiblement plus rapide que celui de cette production :

	ACCROISSEMENT par rapport à l'année précédente (1).	
	1970	1971
	(En pourcentage.)	
Dépenses sociales.....	+ 13,02	+ 10,96
Production intérieure brute.....	+ 11,90	+ 8,99

(1) Evaluations.

Le poids des dépenses sociales va donc en augmentant d'une année à l'autre d'une manière plus que proportionnelle à l'augmentation de la production nationale. Ce qui signifie qu'une part, chaque année croissante de cette production, fait l'objet d'une redistribution à caractère social :

- en 1969 : 20,70 %.
- en 1970 : 20,94 %.
- en 1971 : 21,32 %.

Lorsque l'on recherche les causes de cet accroissement, on constate immédiatement que les différentes composantes du budget social ne varient pas toutes d'une manière proportionnelle ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

	1969	1970	1971
	(Indices.)		
Santé.....	100	117,47	131,95
Invalidité, vieillesse-décès.....	100	113,07	125,69
Famille.....	100	107,25	115,68
Logement.....	100	117,04	131,76
Formation-chômage.....	100	129,15	140,61
Accidents du travail, maladies professionnelles.....	100	111,17	122,97
Événements politiques et calamités naturelles.....	100	107,02	114,52

Par ailleurs, la décomposition du budget social en ses différents éléments montre qu'il existe trois secteurs de base : vieillesse, maladie, aide à la famille qui représentent à eux seuls plus de 77 % du total des dépenses sociales.

Importance relative en 1971 de chaque secteur en pourcentage de l'ensemble des dépenses sociales.

Santé	23,04	} 77,07
Invalidité, vieillesse, décès.....	36,06	
Famille	17,97	
Services communs et dépenses non ventilables.....	8,30	
Logement	4,41	
Formation chômage	1,25	
Accidents du travail et maladies professionnelles.....	4,52	
Evénements politiques et calamités naturelles.....	4,45	
Total	100	

Si l'on fait maintenant abstraction des actions menées dans les trois domaines considérés par l'Etat, en tant que puissance publique, ainsi que par les collectivités locales, pour ne considérer que les seules dépenses supportées par les organismes de sécurité sociale gérant les différents régimes, on obtient, pour les trois exercices 1969, 1970 et 1971, les résultats ci-après :

	1969	1970	1971	AUGMENTATION de 1969 à 1971.
	(En millions de francs.)			
Services communs et dépenses non ventilables	8.037,9	8.485,3	12.134,6	+ 50,97 %
Santé	28.157,1	33.081,3	37.042,9	+ 31,56 %
Invalidité, vieillesse, décès.....	49.532,5	56.011,4	62.034,3	+ 25,24 %
Famille	20.345,1	21.619,4	23.246,8	+ 14,26 %
Total	106.072,6	119.197,4	134.458,6	+ 26,76 %

La place tenue par la Sécurité sociale est donc considérable et ceci explique que toute augmentation sensible des dépenses de l'espèce ne peut être sans incidence sur l'économie nationale.

Or, ce sont justement sur ces dépenses que les possibilités directes d'action des pouvoirs publics sont les plus restreintes. Alors que, dans les autres domaines du budget social, les charges résultent souvent d'interventions propres de l'Etat que l'on peut limiter ou graduer chaque année en fonction des impératifs budgétaires, en

revanche, en matière de sécurité sociale existe, à législation constante, un certain automatisme qui fait que l'Etat se trouve dans une large mesure démunie de moyens d'intervention. Ceci tout au moins en ce qui concerne les dépenses de vieillesse et surtout de maladie, car le secteur de l'aide à la famille se trouve dans une situation différente, étant donné la stabilité des éléments de base sur lesquels repose son équilibre financier : le nombre des enfants varie à l'heure actuelle peu, le taux des prestations est fixé chaque année par le Gouvernement, qui a la possibilité d'en limiter la progression à sa guise, quant aux ressources, elles suivent d'une manière sensiblement parallèle l'évolution des rémunérations. En revanche, le secteur « maladie », et également, quoique dans une moindre mesure, celui de la vieillesse, risquent de poser à brève échéance de sérieux problèmes d'équilibre financier.

La part de ces deux secteurs dans l'ensemble du budget social de la nation, si l'on y inclut les actions relevant de la puissance publique, est passée de 57,9 % en 1969 à 59,10 % en 1971 ; or nous avons vu que, globalement, ce budget social croissait lui-même plus rapidement que la production intérieure brute. Les dépenses de vieillesse et de santé représentent ainsi environ 12,6 % de cette production intérieure en 1971 contre seulement 11,9 % en 1969.

C. — L'avenir difficile du budget social.

La croissance à un taux élevé des dépenses de retraite ainsi que des charges de l'assurance maladie constatée au cours des dernières années ne semble pas devoir se ralentir à l'avenir, bien au contraire. En effet, un certain nombre d'éléments tendent à maintenir ce taux de croissance, voire même à l'accélérer. Ce sont ces éléments que nous voudrions maintenant évoquer.

I. — LE PROBLÈME DES RETRAITES

Plusieurs facteurs contribuent à rendre précaire l'équilibre futur d'un certain nombre de régimes de retraite fonctionnant en France. Précisons tout de suite que nous ne visons pas l'ensemble des régimes ; plusieurs d'entre eux ne posent, en effet, aucun problème financier dans le présent, et rien ne permet de penser qu'il n'en sera pas de même à l'avenir. Par contre, d'autres connaissent à l'heure actuelle, ou risquent de connaître dans les années qui vont suivre, des difficultés importantes.

Pour les régimes qui sont dès maintenant largement déficitaires, par exemple celui des mines ou celui des chemins de fer, la cause du déficit réside pour l'essentiel dans un déséquilibre entre le nombre des cotisants et celui des bénéficiaires. Dans les secteurs d'activité économique où l'on constate une forte régression des effectifs, il est évident que le rapport normal entre actifs et retraités se trouve détruit et que les systèmes de retraite basés sur la technique de la répartition sont fatalement déficitaires sans qu'aucune solution autre que le recours à des subventions ou à des compensations entre régimes puisse être envisagée.

Le tableau ci-après donne pour certains régimes spéciaux de retraite la comparaison du nombre des actifs et de celui des retraités :

REGIMES	EFFECTIFS	
	Actifs.	Retraités (1).
Mines	178.000	387.000
S. N. C. F.....	298.000	431.000
R. A. T. P.....	37.200	40.000
Marins	64.000	84.000
Exploitants agricoles.....	1.631.000	1.690.000

(1) Y compris les titulaires de pensions de réversion.

En revanche, d'autres régimes spéciaux se trouvent dans une situation beaucoup plus favorable par suite d'un important recrutement effectué au cours des dernières années, recrutement qui n'a pas eu encore d'influence sur le nombre des retraités. Tel est notamment le cas du régime des fonctionnaires et de celui des agents des collectivités locales.

REGIMES	EFFECTIFS	
	Actifs.	Retraités (1).
Fonctionnaires	1.581.000	575.000
Collectivités locales.....	497.000	187.000

(1) Y compris les titulaires de pensions de réversion.

Pour sa part, la branche « assurance vieillesse » du régime général présente à l'heure actuelle, du point de vue des effectifs un équilibre très satisfaisant, puisque d'après les dernières statistiques connues pour la section commerce et industrie, le total des titulaires de pensions était de 3.184.000 alors que le nombre de cotisants s'élevait à 12.270.000, soit presque le quadruple, et, pour la section salariés agricoles, de 790.000 cotisants et de 590.000 pensionnés. En revanche, sur le plan financier la situation apparaît comme beaucoup moins brillante, en raison du très important déficit de la section agricole, déficit qui tient non seulement à un moins bon rapport actifs-retraités, mais également au faible montant unitaire des cotisations.

**Situation financière de la branche « Vieillesse »
du régime général de la Sécurité sociale (prévisions).**

	1971	1972
	((En millions de francs.))	
<i>Recettes.</i>		
Régime général.....	16.427	18.095
Salariés agricoles.....	738	794
Total	17.165	18.889
<i>Dépenses.</i>		
Régime général.....	15.463	17.653
Salariés agricoles.....	1.422	1.640
Total	16.885	19.293
Solde	+ 280	— 404

D'une manière générale, les prochaines années risquent de voir une aggravation de la situation actuelle en matière de retraites. En effet, les régimes qui connaissent déjà un déséquilibre important entre le nombre de pensionnés et le nombre d'actifs continueront à subir les conséquences financières de ce déséquilibre et ce n'est que dans un *avenir fort lointain, de l'ordre d'une génération*, que l'on peut espérer une régression substantielle des déficits.

Quant à la branche « vieillesse » du régime général de la Sécurité sociale, elle va se trouver confrontée, ainsi que certains régimes particuliers, dans un avenir qui peut être proche,

avec toute une série de difficultés tenant notamment au fait que son « régime de croisière » n'est pas encore atteint; qu'un relèvement des prestations apparaît comme très probable, le minimum de retraite étant souvent peu élevé et que la question de l'âge de la retraite est à l'heure actuelle une des principales revendications syndicales.

a) *Le niveau de croisière.*

Les régimes actuels de retraite sont pratiquement tous fondés sur le système de la répartition, système selon lequel les cotisations versées par les actifs au cours d'une année déterminée servent à financer les prestations attribuées aux retraités. Or souvent, et c'est notamment le cas en ce qui concerne le régime général de la Sécurité sociale, une retraite complète n'est assurée qu'à ceux qui ont cotisé pendant toute leur carrière. Ainsi, et bien que ce régime soit créé depuis quarante ans, il n'a pas encore atteint son plein développement. Alors que depuis longtemps tous les assujettis versent intégralement leurs cotisations, en revanche, un nombre non négligeable de retraités ne perçoivent pas de retraite au taux plein. Les prochaines années verront donc de ce fait une augmentation des charges du régime sans contrepartie du côté des recettes.

b) *Relèvement du niveau des retraites.*

Les minima de retraite du régime général sont jugés par beaucoup et à juste titre souvent insuffisants et une forte pression s'exerce en vue d'en obtenir le relèvement. Toute mesure en ce sens se traduirait évidemment par un accroissement des dépenses. Il en est de même — les questions sont, du reste, liées — de toute modification tendant à accroître le nombre maximum d'annuités susceptibles d'être prises en compte. Ce nombre est variable selon les régimes. Il est, à l'heure actuelle, de trente et, à titre de comparaison, de trente-sept et demi pour la fonction publique.

Or, ainsi que nous l'avons indiqué dans la première section de ce chapitre, le Gouvernement vient justement d'arrêter un projet qui tend à accroître le nombre d'annuités retenues pour le calcul des retraites de la Sécurité sociale et à le porter, comme pour la fonction publique, à trente-sept et demi. Du point de vue de l'équité et du progrès social, cette mesure est tout à fait justifiée, mais, sur le plan financier, elle entraînera des charges supplémentaires qui iront en croissant au cours des prochaines années.

c) *L'âge de la retraite.*

Depuis quelques mois, des campagnes sont entreprises auprès de l'opinion publique en vue d'obtenir, dans certains cas, un abaissement de l'âge de la retraite.

En France, l'âge à partir duquel un actif peut obtenir sa retraite est très variable suivant les secteurs professionnels, comme en témoigne le tableau ci-après concernant les différents régimes spéciaux.

REGIMES SPECIAUX	AGE D'OUVERTURE du droit à pension d'ancienneté.
Fonctionnaires	15 ans de services : 60 ans pour les sédentaires. 55 ans pour les actifs.
Collectivités locales	15 ans de services : 60 ans pour les sédentaires. 55 ans (catégorie D). 50 ans (réseau souterrain).
Mines	30 ans de services : 55 ans pour les sédentaires. 50 ans pour les travailleurs (comptant 20 ans de fond).
S. N. C. F.	25 ans de services : 55 ans. 50 ans pour les conducteurs de locomotives après 15 ans de services.
E. D. F.	25 ans de services : 60 ans pour les sédentaires. 55 ans pour les actifs.
R. A. T. P.	30 ans de services : 60 ans pour les sédentaires. 25 ans de services : 55 ans pour les actifs A. 50 ans pour les actifs B.
Marins	25 ans de services : 50 ans. 55 ans si le marin continue à naviguer.
Militaires de carrière	Aucune limite d'âge n'est fixée pour l'ouverture du droit à pension. Il suffit de réunir 15 ans de services.

En ce qui concerne le régime général de la Sécurité sociale, l'âge d'ouverture du droit à la retraite est de soixante ans, mais la retraite correspondante, ainsi que nous l'avons déjà indiqué,

est faible : 20 % du salaire de base, taux qui selon les projets de réforme du Gouvernement devrait être porté à 25 %. En pratique, la grande majorité des assurés attendent l'âge de soixante-cinq ans pour demander la liquidation de leur retraite ; à cet âge, le taux de la retraite est, à l'heure actuelle, de 40 %. En réalité, les revendications formulées en vue de l'abaissement de l'âge de la retraite dans le régime général de la Sécurité sociale portent non pas sur une modification de l'âge d'ouverture du droit à pension (qui est déjà de soixante ans), mais sur l'attribution d'une pension au taux plein dès l'âge de soixante ans. C'est, du reste, dans ce sens que vont les projets du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, toute mesure nouvelle qui interviendrait en la matière — et on peut penser que sous la pression des syndicats, le Gouvernement au cours des prochaines années fera d'autres pas dans cette voie — se traduira par un accroissement important des charges de la branche vieillesse de la Sécurité sociale, accroissement qui serait, du reste, difficile à chiffrer avec précision, car il dépendra du nombre des travailleurs qui préféreront rester en activité jusqu'à soixante-cinq ans.

Ajoutons que ce qui vient d'être dit à propos des retraites du régime général de la Sécurité sociale est également valable pour certains régimes spéciaux, et notamment celui des exploitants agricoles.

II. — LE PROBLÈME DES CHARGES DE L'ASSURANCE MALADIE

Depuis de nombreuses années, l'équilibre financier de la branche assurance maladie du régime général est fort précaire et donne de sérieuses inquiétudes aux pouvoirs publics. On observe, en effet, une progression croissante des dépenses de l'espèce, progression qui est supérieure aussi bien à celle des cotisations qu'à celle du revenu national.

Les causes en sont assez faciles à déterminer. En premier lieu, l'ensemble de la population se soigne plus, et également se soigne mieux. Il s'agit là d'un phénomène général lié non seulement au fait que l'assurance maladie permet de diminuer, voire de supprimer, pour le malade le coût des soins, mais également au développement du niveau de vie et à une meilleure éducation des différentes couches de la population.

D'autre part, la technique médicale évolue vers une complication croissante et, partant, un coût de plus en plus élevé. Là où

jadis une simple consultation médicale était jugée suffisante, on a recours souvent maintenant à toute une série d'examens de laboratoire, d'une technicité de plus en plus poussée. Par ailleurs, certains traitements modernes sont extrêmement onéreux ; il en est de même de bien des opérations.

Enfin, il faut le reconnaître, il existe un certain gaspillage. Toutes les prescriptions médicales ne sont pas toujours justifiées, au moins quantitativement. Bien des boîtes de produits pharmaceutiques remboursées par la Sécurité sociale et dont le conditionnement est trop large sont jetées par l'assuré sans même avoir été ouvertes, la guérison étant intervenue entre temps. Egalement, certains praticiens se montrent sans doute trop libéraux dans l'octroi des certificats d'arrêt de travail.

Telles sont, nous semble-t-il, sommairement exposées, les causes principales des difficultés que rencontre le régime de l'assurance maladie, et ces difficultés ne pourront qu'aller en croissant au cours des prochaines années, car les phénomènes qui en sont la cause, loin de se stabiliser, ont tendance, au contraire, à s'accélérer.

Or, la situation actuelle est déjà loin d'être brillante tant en ce qui concerne le régime général que les principaux régimes spéciaux d'assurance maladie.

**Prévisions financières pour 1971 et 1972 de la branche assurance maladie
du régime général de la Sécurité sociale.**

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Recettes :		
— Régime général (1).....	35.976	39.760
— Salariés agricoles (1).....	890	927
Total.....	36.866	40.687
Dépenses :		
— Régime général (2).....	35.728	40.324
— Salariés agricoles (2).....	1.690	1.860
Total.....	37.418	42.184
Solde.....	— 552	— 1.497

(1) Y compris une fraction de la cotisation additionnelle aux primes d'assurance automobile.

(2) L'incidence de la revalorisation des honoraires médicaux au 1^{er} mai 1973 n'est pas prise en compte dans les dépenses.

Pour le régime des non-salariés, les prévisions sont les suivantes :

RECETTES	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Cotisations versées par les assurés.....	1.246	1.310
Cotisations des bénéficiaires du F. N. S. versées par l'Etat	35	40
Contribution de solidarité des sociétés.....	40	42
Surprime d'assurance automobile.....	7	8
Prélèvements sur les excédents des années antérieures	120	»
Recettes à déterminer en cours d'année.....	»	220
	1.448	1.620
Dépenses	1.448	1.620

On voit que si la situation est équilibrée sur le plan comptable, cet équilibre ne pourra être assuré en 1971 que grâce aux excédents des années antérieures et en 1972 par des « recettes à déterminer en cours d'année », ce qui laisse évidemment mal augurer de l'avenir financier du système.

Enfin, pour les exploitants agricoles, les prévisions du budget annexe des prestations sociales font apparaître au titre de la branche maladie des dépenses passant de 2.269 millions en 1971 à 3.098 millions en 1972.

*
* * *

La progression continue des dépenses de l'assurance maladie — auxquelles vont s'ajouter bientôt des charges accrues en matière de pensions de retraite — est d'autant plus préoccupante que tous les efforts faits jusqu'à présent pour la contenir dans des limites normales, c'est-à-dire à un taux égal à celui de l'augmentation de la production intérieure, ont échoué. Tout au plus est-on arrivé à freiner momentanément un mouvement qui a repris bientôt avec la même vitesse. Depuis l'institution en 1959 d'une franchise qui s'est soldée par un échec complet jusqu'au projet de « profil médical » qui soulève à l'heure actuelle les réserves que l'on sait de la part des milieux intéressés, en passant par les ordonnances de 1967 et la modulation du ticket modérateur, plusieurs systèmes ont été mis en avant pour tenter un redressement, mais, jusqu'à présent, aucun résultat durable n'a été obtenu.

Parallèlement à l'action tentée sur les dépenses, des efforts ont été faits pour accroître les recettes : création d'une cotisation supplémentaire non plafonnée, relèvement des cotisations, institution d'une taxe sur les contrats d'assurance automobile, et surtout transfert d'une partie des ressources des prestations familiales. En fait, c'est grâce aux excédents de ressources des caisses d'allocations familiales que depuis plus de quinze ans les autres branches de la sécurité sociale ont pu subsister. Or, il a été jusqu'à présent facile de dégager de tels excédents. En effet, le nombre des bénéficiaires des prestations familiales est, depuis des années, pratiquement stable ; par ailleurs, le montant unitaire des prestations étant fixé par le Gouvernement, on peut d'une manière quasi mathématique limiter la dépense à un certain niveau, ce qui a permis des transferts de cotisations comme le montre le tableau ci-après :

Evolution depuis 1958 du taux des cotisations de Sécurité sociale.

ANNEES	TAUX DES COTISATIONS		
	Maladie et vieillesse.	Prestations familiales.	Total.
	(En pourcentage des salaires plafonnés.)		
1958	16	16,75	32,75
1959	18,50	14,25	32,75
1960 (à partir du 1 ^{er} juillet).....	19,50	14,25	33,75
1962	20,25	13,50	33,75
1966 (à partir du 1 ^{er} août).....	21	13,50	34,50
1967	(1) 23,50	11,50	(1) 35
1971	24,50	10,50	(1) 35

(1) Dont 3 % déplafonnés.

Toutefois, ces transferts ne pourront pas être poursuivis indéfiniment car la compression des dépenses de prestations familiales atteindra rapidement sa limite et est déjà fortement controversée.

Le Gouvernement a été, du reste, conduit à mettre en œuvre, ainsi que nous l'avons indiqué, une réforme de l'allocation de salaire unique, réforme qui se traduira par des dépenses supplémentaires. D'autre part, l'évolution de la natalité française, sans être à proprement parler préoccupante, n'est pas néanmoins telle que l'on puisse sérieusement pouvoir espérer réduire fortement l'importance des

prestations familiales, et cette réduction serait mal acceptée par l'opinion publique. Les excédents iront donc en se raréfiant dans les prochaines années et les possibilités de transfert s'amenuisant, le problème de l'équilibre financier des branches « Retraite » et « Maladie » de la Sécurité sociale va donc se poser avec une acuité accrue.

Que peut-on imaginer pour tenter de le résoudre ? Les solutions ne paraissent guère nombreuses. On en revient toujours aux deux possibilités traditionnelles : diminuer les dépenses, augmenter les ressources.

Concernant la limitation des dépenses, plusieurs systèmes sont envisageables. Peut-être y aurait-il notamment une possibilité de moduler les remboursements de l'assurance maladie en fonction des ressources des bénéficiaires.

Du point de vue des recettes une solution séduisante serait de s'inspirer de certains exemples étrangers et même de celui du budget annexe des prestations sociales agricoles, et d'affecter certaines ressources fiscales à la Sécurité sociale ; encore faudrait-il alors trouver ces ressources, ce qui poserait un nouveau problème difficile à résoudre.

CHAPITRE III

LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Pendant longtemps l'activité industrielle et commerciale de l'Etat a été strictement limitée soit à la satisfaction de ses besoins propres (exploitation du domaine, arsenaux), soit à la gestion de quelques grands services publics (postes). Ce n'est qu'après la guerre de 1914-1918 que l'on a assisté à un développement des activités non administratives de l'Etat, sous la forme généralement d'établissements publics : Office national industriel de l'azote, par exemple. Ce mouvement s'est amplifié au cours des années et a abouti en 1937, lors de la nationalisation des chemins de fer, à la création de la S. N. C. F., sous la forme juridique d'une société d'économie mixte.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la réalisation d'un vaste programme de nationalisations ainsi que le séquestre de certaines entreprises entraînent un fort développement du secteur industriel et commercial d'Etat.

A. — Importance du secteur économique de l'Etat.

A l'heure actuelle, si l'on se réfère à la dernière nomenclature établie sur ce sujet par le Ministère des Finances, le nombre des entreprises industrielles et commerciales du secteur public s'élève à 119, contrôlant elles-mêmes 478 filiales. C'est donc un total de près de 600 entreprises qui relèvent directement de l'Etat.

Bien que des estimations précises soient difficiles à faire en la matière, on considère qu'à l'heure actuelle environ 40 % de la production française sont réalisés par des entreprises publiques, c'est dire la place qu'elles tiennent dans l'économie du pays.

Ces entreprises sont, du reste, fort diverses tant par leur objet que par leur importance, et même par leur forme juridique.

Le tableau ci-après donne, par branches d'activité, la nomenclature des entreprises publiques.

SECTEURS	NOMBRE d'entreprises.	NOMBRE de filiales.
<i>Section I. — Etablissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial. — Sociétés nationales. — Sociétés d'Etat.</i>		
Transports	12	1
Energie et mines.....	10	160
Industries chimiques	1	10
Industries mécaniques	6	27
Recherches et réalisations scientifiques.....	7	8
Agriculture	4	0
Crédit	11	2
Assurances	12	83
Information	2	10
Activités diverses en métropole.....	4	3
Activités outre-mer	10	1
 <i>Section II. — Sociétés d'économie mixte.</i>		
Transports et communications.....	13	64
Energie	2	25
Industries mécaniques	3	35
Publicité, information, cinéma.....	3	43
Activités diverses en métropole.....	5	6
Activités outre-mer	14	0
Total.....	119	478

D'une manière traditionnelle, on a coutume de grouper les entreprises publiques en deux catégories, celles relevant du secteur concurrentiel et celles bénéficiant d'un monopole. En fait, la réalité est plus nuancée, car, dans bien des cas, le monopole est beaucoup plus juridique que réel.

Aussi nous semble-t-il logique de distinguer une troisième catégorie d'entreprises : celles n'ayant qu'un semi-monopole s'appliquant à une activité déterminée, qui est, elle-même, susceptible d'être concurrencée par des activités voisines. Tel est le cas, par exemple, de la S. N. C. F., qui est concurrencée, et souvent victorieusement, par la route, la voie d'eau et même maintenant l'aviation, ou de Gaz de France qui voit son monopole battu en brèche par les produits pétroliers et notamment les gaz liquides.

B. — Les concours financiers de l'Etat aux entreprises publiques.

Bien que faisant partie du domaine de l'Etat qui en est le seul ou tout au moins le principal propriétaire, les entreprises publiques n'apparaissent que d'une manière tout à fait incidente dans le budget par le biais des concours qui leur sont apportés par les finances publiques.

Le tableau ci-après retrace pour les années 1970 à 1972 l'évolution globale de ces concours financiers :

	1970	LOI de finances pour 1971.	PROJET de loi de finances pour 1972.
	(En millions de francs.)		
Société nationale des chemins de fer français.	5.304	5.551	5.531
Régie autonome des transports parisiens.....	1.153	1.045	1.069
Charbonnages	(a) 2.651	(a) 2.494	(a) 2.230
Electricité de France.....	1.150	950	888
Gaz de France.....	230	340	350
Compagnie nationale du Rhône.....	145	150	150
Aéroport de Paris.....	251	355	305
Air France	160	»	120
Compagnies de navigation.....	157	130	84
Entreprise minière et chimique.....	50	50	100
Entreprise de recherches et d'activités pétro- lières	250	200	200
Renault	125	100	280
Divers	70	134	125
	11.696	11.499	11.432

(a) Y compris la subvention allouée par l'Etat au régime minier de retraites pour la part applicable aux Charbonnages.

Comme on le voit, les concours financiers de l'Etat au secteur public sont importants puisqu'ils représentent, au total, en 1971, quelque 5,6 % du budget général, y compris les budgets annexes, et, bien qu'en très légère réduction, s'élèveront encore à 5 % de ce budget en 1972.

Ils revêtent, par ailleurs, des aspects fort différents. Il convient en particulier de distinguer ceux qui concernent l'exploitation proprement dite et ceux qui sont, au contraire, apportés en matière d'investissements.

I. — LES CONCOURS FINANCIERS CONCERNANT L'EXPLOITATION

Les aides budgétaires dont certaines entreprises publiques bénéficient se divisent elles-mêmes normalement en deux catégories très différentes : les subventions d'équilibre et les compensations pour application de certains tarifs réduits ou pour tenir compte de certaines sujétions particulières.

a) *Les subventions d'équilibre* ont pour objet de permettre aux entreprises concernées de faire face aux déficits qu'elles connaissent. Il s'agit normalement d'entreprises gérant un service public et dont il serait impossible que l'on puisse envisager la faillite. C'est donc la nécessité de faire assurer ce service qui justifie le versement de subventions. En revanche, il serait tout à fait anormal que des subventions de cette nature soient accordées à des entreprises du secteur concurrentiel, car ce serait bien évidemment, d'une part, fausser le jeu de la concurrence et, d'autre part, gaspiller les deniers publics, car les déficits de telles entreprises ne pourraient être dus qu'à leur mauvaise gestion.

b) *Les compensations pour pertes de recettes.* Cette deuxième catégorie de subventions est représentée par les versements de l'Etat à certaines entreprises en compensation des pertes de recettes qui résultent pour elles de l'application de tarifs réduits qui leur sont imposés par la puissance publique dans un but économique, social ou culturel.

Ces tarifs réduits, qui ont un caractère obligatoire, doivent être distingués de ceux que l'on peut qualifier de droit commun et qu'une entreprise — qu'elle soit, du reste, publique ou privée — est appelée à consentir dans le cadre de sa politique commerciale. La ligne de partage entre ces deux catégories de réduction est, du reste, parfois assez ténue. Pour ne prendre qu'un exemple, la S. N. C. F. délivre des billets, dit « de famille », à tarifs réduits, qui ont un caractère commercial et est tenue, en vertu de son cahier des charges, d'accorder des réductions aux familles nombreuses (1). Seules ces dernières réductions font l'objet d'un versement compensateur de la part de l'Etat.

c) *Les compensations pour sujétions spéciales.*

Sont tout à fait de même nature que les subventions de la catégorie précédente les versements de l'Etat destinés à compenser

(1) Famille de trois enfants et plus.

le coût d'une exploitation maintenue ou créée dans un intérêt de service public. C'est le cas notamment des subventions d'exploitation allouées aux compagnies de navigation pour l'exécution de certains services maritimes qui sont considérés comme d'un intérêt primordial pour le pays.

Remarquons, enfin, que de telles subventions peuvent être accordées aussi bien à une entreprise privée qu'à une entreprise publique. Il s'agit, en effet, en définitive, de la rémunération par l'Etat d'un service rendu à des tiers.

II. — LES CONCOURS FINANCIERS AUX INVESTISSEMENTS

Les concours que l'Etat apporte aux investissements des entreprises peuvent revêtir divers aspects : subventions pures et simples, souscriptions aux augmentations de capital, dotations en capital, avances d'actionnaires, prêts, bonifications d'intérêt.

a) *Les subventions en capital.*

L'Etat peut être conduit à subventionner purement et simplement les investissements d'une entreprise publique par la voie d'un versement non remboursable de même nature juridique que les subventions d'exploitations.

b) *Les souscriptions, les dotations en capital et les avances d'actionnaires.*

Les entreprises publiques ont des formes juridiques variables allant de l'établissement public du type classique à la société d'économie mixte qui présente les mêmes caractères que les sociétés anonymes de droit commun. Les participations que l'Etat apporte au capital d'une entreprise doivent donc être effectuées suivant des procédures propres selon la nature juridique de l'entreprise.

Lorsqu'il s'agit de sociétés d'économie mixte, et même si l'Etat est pratiquement le seul actionnaire, sa participation ou l'augmentation de sa participation au capital de la société s'effectue selon les règles du droit privé, c'est-à-dire par voie de souscription à des actions nouvelles, dans des conditions tout à fait analogues à celles de l'actionnaire dans une société privée.

En revanche, un problème s'est posé quant aux modalités des apports en capital de l'Etat dans des entreprises n'ayant pas juridiquement la forme de sociétés. Il a été réglé par le biais des dotations en capital.

Les grandes entreprises nationales s'étaient plaintes d'être placées dans une situation défavorisée par rapport aux sociétés du secteur privé ou à celles du secteur public ayant juridiquement la forme de société anonyme, du fait qu'elles ne pouvaient avoir recours pour financer leurs investissements à des augmentations de capital. Elles étaient donc obligées, dans tous les cas, de procéder à des emprunts dont les remboursements venaient grever leurs comptes d'exploitation. Ce raisonnement, *a priori* séduisant, doit sans doute être corrigé quelque peu, car il convient de tenir compte du fait, qu'au départ, ces entreprises ont été fortement avantagées quand on leur a remis au moment de la nationalisation de très importants actifs dans des conditions financières particulièrement favorables, car en raison de la dépréciation monétaire la charge des indemnités à verser aux anciens propriétaires s'est révélée très inférieure aux dividendes qu'une entreprise privée doit normalement assurer à ses actionnaires.

Quoi qu'il en soit, et depuis fort longtemps déjà, puisque l'origine en est dans les décrets du 14 mai 1956, l'Etat peut faire des apports en capital à des entreprises nationales, apports qui donnent lieu à une rémunération généralement faible (normalement de 1 % à 3 %) et qui sont théoriquement remboursables sur les bénéfices futurs de l'entreprise.

Par la suite est intervenue une nouvelle forme d'aide en capital aux entreprises nationales : les avances d'actionnaire. Imitant un procédé parfois utilisé dans le secteur privé, l'Etat en tant qu'actionnaire d'une société d'économie mixte fait une avance à cette société moyennant le versement d'un intérêt. Ce système permet d'apporter de l'argent frais à la société sans avoir recours à la procédure beaucoup plus lourde de l'augmentation de capital qui, par ailleurs, entraîne la participation des autres actionnaires de la société.

c) *Les prêts du Fonds de développement économique et social.*

Un concours important apporté par le Trésor au financement des entreprises publiques réside dans les prêts du Fonds de développement économique et social.

Les prêts, qui sont normalement consentis pour une durée de trente ans, portent intérêt à des taux qui ont varié suivant les époques mais ont toujours été plus avantageux que ceux du marché financier (à l'heure actuelle le taux est de 6,75 %). Par ailleurs, ces emprunts ne sont assortis d'aucune clause d'indexation, d'aucune prime de remboursement et ne sont grevés d'aucun frais d'émission. Il est certain que les entreprises ne pourraient trouver sur le marché financier des conditions aussi intéressantes.

Le tableau ci-après indique pour 1971 et 1972 les prêts accordés par le Fonds de développement économique et social aux entreprises nationales :

	1971	1972
	(En millions de francs.)	
Electricité de France.....	500	444
Compagnie nationale du Rhône.....	40	40
Gaz de France.....	130	100
Régie autonome des transports parisiens.....	195	266
Aéroport de Paris.....	225	250
Total.....	1.090	1.100

d) *Les bonifications d'intérêt.*

Enfin les entreprises nationales, comme du reste beaucoup d'autres entreprises, organismes ou collectivités concourant à l'exécution du Plan, bénéficient de bonifications d'intérêt destinées à réduire la charge des emprunts émis par elles pour le financement de leurs investissements.

Le tableau ci-après indique le montant des bonifications d'intérêt versées au cours de la période 1966-1970 aux entreprises nationales :

	1966	1967	1968	1969	1970
	(En milliers de francs.)				
Charbonnages de France.....	18.423	28.641	36.790	32.235	13.828
Electricité de France.....	58.357	55.267	48.977	48.126	47.289
Gaz de France.....	5.296	5.272	4.779	4.552	4.330
Compagnie nationale du Rhône.....	3.563	3.477	3.311	3.214	3.082
Société nationale des chemins de fer français.....	30.461	28.774	28.433	28.540	22.186
Régies de gaz et d'électricité.....	111	111	110	90	115

Notons toutefois qu'aucune nouvelle décision de bonification n'a été prise depuis 1960 en ce qui concerne les emprunts à long terme et depuis 1963 en ce qui concerne les crédits bancaires à moyen terme. Dans ces conditions, les bonifications d'intérêt versées n'intéressent que des emprunts émis antérieurement à ces dates. Leur montant est en constante diminution.

C. — Les incidences indirectes de la gestion du secteur nationalisé sur les finances publiques.

Même lorsqu'elles ne reçoivent aucun concours financier de l'Etat, les grandes entreprises publiques, de par la place qu'elles détiennent dans l'économie du pays, ont une action indirecte sur les finances de l'Etat. Cette action s'exerce sur deux plans : par leur appel au marché financier, par la politique qu'elles suivent en matière de rémunération et de prix.

I. — LES APPELS AU MARCHÉ FINANCIER

Pour les entreprises nationales, comme pour toutes autres entreprises industrielles ou commerciales, se pose le problème du financement de leurs investissements, surtout lorsque ces investissements représentent, comme c'est le cas, pour certaines d'entre elles (par exemple Electricité de France), un volume considérable de dépenses.

Sans doute, comme nous venons de le voir, l'Etat, sous diverses formes, apporte souvent son concours à ce financement, mais ce concours est généralement insuffisant, et les entreprises doivent, pour le complément, s'adresser au marché financier. Or, ce marché est limité et les entreprises publiques viennent donc fatalement en concurrence, non seulement avec les entreprises privées, mais également avec le Trésor public dans la mesure où celui-ci est amené, de son côté, à emprunter. Cette concurrence est d'autant plus nette que les garanties offertes aux prêteurs sont voisines, la solvabilité de l'Etat et de ses satellites industriels étant, en fait, la même. Par conséquent, sur le plan des opérations d'emprunts, l'Etat et les entreprises industrielles et commerciales dont il est propriétaire sollicitent la même clientèle et exercent dans le même sens et sur le même marché des pressions conjointes.

De ce point de vue l'on peut presque parler de financement commun des investissements, ce qui ramène, du reste, à sa juste valeur la question des débudgétisations, c'est-à-dire la diminution de la part prise par l'Etat dans le financement des entreprises nationales avec, en contrepartie, le transfert sur ces dernières de la différence. Une seule nuance, toutefois, convient d'être signalée : il est généralement plus facile de réaliser plusieurs emprunts moyens qu'un grand emprunt unique.

II. — LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Indépendamment du problème particulier du financement des investissements, l'ensemble de la gestion des grandes entreprises publiques n'est pas non plus sans avoir des incidences sur les finances de l'Etat, incidences qui, bien qu'indirectes, peuvent être parfois lourdes de conséquences.

A cet égard, deux points doivent tout spécialement être évoqués : la question des rémunérations et celle des prix.

La *politique des rémunérations* au sein du secteur industriel public est un des problèmes essentiels de l'économie française actuelle, car son influence est prépondérante en matière de niveau des salaires dans l'ensemble du pays.

Deux cas doivent être considérés selon qu'il s'agit d'entreprises disposant d'un monopole ou d'un semi-monopole ou bien d'entreprises appartenant au secteur purement concurrentiel.

Dans le premier cas, on constate une grande interférence entre les diverses entreprises publiques. Bien que leurs statuts respectifs soient différents, les personnels de ces entreprises s'observent jalousement, et toute mesure prise par une entreprise doit presque fatalement, sous des formes plus ou moins adaptées, être étendues dans les autres. Même au sein d'une entreprise déterminée, existent des parités internes considérées le plus souvent par les intéressés comme intangibles. La récente grève des conducteurs intervenue à la Régie autonome des transports parisiens en est un exemple. En la matière les risques de surenchère sont donc considérables. Mais les mesures prises concernant les rémunérations par les grandes entreprises nationales se répercutent également sur la fonction publique dont elles provoquent les revendications ; aussi, grande est l'importance de la procédure de fixation et de coordination des salaires des entreprises publiques.

Dans ce domaine, au cours des années, l'optique a changé et l'on est passé d'une réglementation et d'une centralisation très strictes à une plus grande libéralisation et à un accroissement des responsabilités laissées aux dirigeants des entreprises, sans que l'on puisse dire que l'une ou l'autre de ces méthodes se soit révélée particulièrement probante.

Si l'on considère, par contre, les entreprises du secteur dit concurrentiel, les mesures prises en matière de rémunérations ont alors un effet d'entraînement sur les entreprises privées qui leur sont comparables. C'est ainsi que lorsque la Régie Renault a accordé à son personnel une quatrième semaine de congé payé, cela a abouti à une extension générale de l'allongement des congés ; or, exprimé en charges salariales, tout allongement d'une semaine de la durée des congés équivaut à une majoration de 2 % des rémunérations.

Quant à la politique des prix suivie par les entreprises publiques, elle a, pour sa part, des incidences directes, et particulièrement sérieuses sur le niveau général des prix, et, partant, sur toute l'économie du pays. Les grandes entreprises nationales et les grands services publics fournissent un certain nombre de biens ou de services de base qui rentrent pour une part, jamais négligeable, et parfois très importante, dans les coûts de production des entreprises. Toute majoration du prix de ces biens ou services se traduit par conséquent par une aggravation générale des prix de revient de l'ensemble de l'industrie du pays, et, fatalement, à plus ou moins brève échéance, des prix de vente.

L'effet est encore plus rapide lorsqu'il s'agit des biens ou services de consommation directe produits par les entreprises nationales, tels que les transports publics de voyageurs, les services postaux, le gaz ou l'électricité pour les usages domestiques. En effet, l'opinion publique est particulièrement sensible au niveau de ces tarifs, dont les hausses ne manquent pas de susciter dans l'ensemble de la population de vives réactions. D'une part, on provoque ainsi des demandes de majorations générales de salaire, d'autre part, on encourage de nombreuses entreprises, par un fâcheux effet de contagion, à relever leur marge bénéficiaire.

Toute hausse de prix dans le secteur des entreprises publiques a donc un effet inflationniste certain.

Quand on considère la part occupée par les entreprises publiques dans l'économie générale du pays et les incidences que peut avoir leur gestion sur l'ensemble de la politique économique et financière du pays, on est amené à se demander quelle attitude l'Etat doit adopter vis-à-vis de ces entreprises en matière de tutelle.

Les différentes doctrines qui s'affrontent sur cette question comportent les opinions les plus extrêmes, allant depuis celles qui préconisent dans tous les cas une gestion directe par l'Etat dans les mêmes conditions que celles du secteur administratif traditionnel, jusqu'à celles qui recommandent une autonomie de gestion totale analogue à celle d'entreprises privées dont les actionnaires se désintéresseraient peu ou prou de la bonne marche.

Pour notre part, nous pensons qu'il convient, comme dans bien des cas, de se situer dans un juste milieu, et tout d'abord de faire une distinction très nette entre les entreprises qui, même placées dans le secteur concurrentiel, ont une influence directe sur l'économie du pays notamment par l'exemple qu'elles peuvent constituer, et les autres dont l'importance est suffisamment limitée pour que les erreurs qu'elles peuvent connaître ou les initiatives qu'elles peuvent prendre passent, en fait, inaperçues.

Pour cette dernière catégorie d'entreprises, la tutelle de l'Etat devrait être assez large pour leur laisser une grande liberté de gestion sous la seule réserve toutefois que cette gestion ne risque pas de compromettre les intérêts financiers de l'Etat propriétaire.

Pour les entreprises importantes, qu'elles exercent ou non une activité de service public, la tutelle doit être plus serrée et porter non pas tant sur les problèmes financiers « stricto sensu » que sur les incidences économiques de la gestion de ces entreprises.

En effet, l'expérience a montré que ces grandes entreprises suivaient sur le plan financier une politique en général raisonnable et que dans l'ensemble on ne pouvait les accuser de grands investissements somptuaires ou de spéculations hasardeuses. Leurs dirigeants paraissent notamment avoir toujours tenu compte d'une manière suffisante de notions essentielles de rentabilité. En revanche, les mesures prises par ces entreprises, tant en matière de rémunération que de prix, sont susceptibles d'avoir comme nous l'avons montré les répercussions en chaîne les plus importantes.

Aussi pensons-nous que la tutelle de l'Etat devrait s'exercer d'une manière particulièrement stricte sur ces deux points et que devraient être mis en place des moyens de contrôle efficaces pour que le Gouvernement puisse avoir la possibilité de faire sentir pleinement son action en ces domaines qui nous semblent essentiels, car il est, à notre avis, moins grave pour l'équilibre économique du pays qu'une grande entreprise publique lance un programme d'investissements un peu trop ambitieux que si elle procède à des hausses de salaires importantes ou à des relèvements de prix susceptibles de provoquer des réactions en cascade.