

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

PAR M. Maurice BLIN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2346, 2350, 2352 et 2408.

Sénat : 374 et 375 (1975-1976).

Plan. — Charges sociales - Collectivités locales - Commerce extérieur - Entreprises - Investissements - Epargne - Finances publiques - Impôts - Impôts locaux - Monnaie - Politique économique - Politique monétaire - Prix - Salaires - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE : Le refus de financer la croissance économique par la hausse des prix	7
<i>Chapitre I^{er} : Agir sur les prix</i>	7
a) Les limites de la politique monétaire	7
b) La politique des prix et des revenus	10
c) La « maîtrise collective des revenus »	13
<i>Chapitre II : Agir sur les coûts de production imposés par les relations économiques avec l'étranger</i>	14
a) Une monnaie appréciée	14
b) Des économies d'achats à l'étranger	16
DEUXIÈME PARTIE : Les contraintes de la politique économique	23
<i>Chapitre I^{er} : Une contrainte de rigueur : la gestion des finances publiques</i>	23
a) Le déséquilibre global des finances publiques	25
b) La modération souhaitée des dépenses de l'Etat	28
c) L'augmentation inévitable des recettes fiscales	32
d) L'aggravation de la situation des collectivités locales	35
e) L'incertitude relative au financement de la Sécurité sociale	42
<i>Chapitre II : Une contrainte de progrès : l'amélioration de la situation des entreprises</i>	49
a) Un effort important d'investissement	49
b) Investissement et financement	54
c) L'évolution du partage de la valeur ajoutée des entreprises et ses conséquences	60
Examen en Commission	65
Conclusion	69
Annexes	71

INTRODUCTION

Le projet de VII^e Plan de développement économique et social, soumis à l'examen et au vote du Parlement, concerne tous les secteurs de la vie de notre pays au cours des prochaines années.

L'importance de l'enjeu ne doit cependant pas masquer la difficulté de l'entreprise.

Depuis plus de deux années, la France est confrontée à une crise sévère, due en partie à la majoration du coût de nos importations d'énergie, mais également imputable à une transformation lente, mais progressive, des rapports de force sur la scène internationale. Le comportement des autres Etats, souvent difficile à prévoir, mais toujours inspiré par des considérations indifférentes à l'intérêt de notre pays, affecte ainsi directement l'avenir de la collectivité.

Il reste que le VII^e Plan a une portée très ambitieuse puisque tous les aspects de notre économie y sont pris en considération. Cependant, si l'accord peut être unanime sur les orientations proposées par les Pouvoirs publics, leur extrême diversité conduit à obscurcir la signification du document soumis au Parlement.

L'étude des aspects financiers du projet de VII^e Plan conduit en particulier votre Rapporteur à soulever d'entrée de jeu une question essentielle : comment la nation parviendra-t-elle à supporter sans risques majeurs le coût du financement d'une croissance non seulement quantitative — comme ce fut le cas lors du VI^e Plan —, mais aussi qualitative ?

Une réponse claire à cette interrogation implique que soient affrontés les trois défis suivants :

— **Le défi du passé : Le VII^e Plan doit mettre un terme à l'inflation des dernières années.**

L'action des Pouvoirs publics devra évidemment, en priorité, tendre à contenir la hausse des prix. L'inflation, cette maladie de société, léguée à notre pays par les structures traditionnelles de notre économie et amplifiée par la majoration du coût de nos importations d'énergie, appelle un combat pour assurer la compétitivité de nos entreprises sur les marchés.

— **Le défi du présent : Le VII^e Plan doit corriger certains aspects particulièrement contestables du développement de notre pays.**

Tel est l'enjeu du grand débat sur la qualité de la vie.

Il n'est plus possible de ne pas évaluer le coût, pour la collectivité, de la dégradation de l'environnement.

Cette exigence ne traduit d'ailleurs pas une préoccupation essentiellement écologique, fondée sur une philosophie malthusienne de la croissance. Au contraire, elle favorise la rationalité du calcul économique en limitant tout usage gratuit de ressources rares.

— **Le défi de l'avenir : les investissements productifs.**

Notre génération est responsable de l'évolution de la capacité de production de notre économie.

Ce troisième défi demeure lié à la nécessité de favoriser les investissements productifs. La reproduction du capital doit être assurée pour sauvegarder l'avenir.

Or, l'évolution actuelle conduit progressivement à accroître le montant des dépenses de fonctionnement, quitte à limiter l'ampleur des projets d'équipement. Tous les agents économiques subissent la loi de cette contrainte : l'entreprise privée, soumise à de lourdes charges sociales, l'Etat, responsable de la continuité du service public, les collectivités locales, confrontées à la nécessité de rembourser les emprunts contractés antérieurement. En clair, depuis près de deux années, la France s'est engagée sur une voie qui la conduit à sacrifier le futur au présent.

Par ailleurs, le coût excessif de certaines charges improductives provoque une augmentation continue de la part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute : 39,7 % en 1970, 42,4 % en 1975 et, selon le « dossier quantitatif relatif aux perspectives de développement au cours du VII^e Plan », 43,4 % en 1980.

Il est vrai que cet alourdissement de la fiscalité a été favorisé par la hausse des prix et des rémunérations sur laquelle les ressources de l'Etat sont pratiquement indexées. C'est ainsi que l'euphorie des années 1960 a fort abusivement accrédité l'idée que tout était possible dans un contexte de croissance : jouir et construire, consommer et épargner. Cette violation des règles du bon sens et de la logique a reçu sa sanction naturelle : l'inflation. Aussi bien notre pays ne peut-il, sans risques graves, continuer de vivre au-dessus de ses moyens en consommant plus de biens et de services que l'économie ne peut en produire.

Tout devra donc être mis en œuvre au cours des prochaines années pour stimuler l'investissement productif gravement affecté à la fois par le poids des charges sociales et par le blocage des prix qui ont contrarié le jeu normal des mécanismes du marché, fondé sur la souplesse et l'efficacité.

*
**

Face à ces exigences diverses, le projet de VII^e Plan révèle une incontestable volonté de progrès.

Mais l'emprise des nécessités risque, en cas de regain des difficultés économiques, de ne pas permettre aux meilleures intentions de recevoir une consécration effective.

PREMIÈRE PARTIE

LE REFUS DE FINANCER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE PAR LA HAUSSE DES PRIX

L'expérience récente a démontré la nécessité de limiter au maximum la hausse des prix de détail.

Les pouvoirs publics devront donc, pendant toute la période d'exécution du VII^e Plan, agir sur les prix et sur les coûts de production imposés par les relations économiques avec l'étranger.

CHAPITRE PREMIER

AGIR SUR LES PRIX

La nécessité de refuser la tentation de financer la croissance économique par la hausse des prix suppose d'agir à la fois :

- par la politique monétaire ;
- par la politique des prix et des revenus.

a) Les limites de la politique monétaire.

« La politique de la monnaie et du crédit tendra à maintenir la croissance de la masse monétaire à un rythme voisin de celui visé pour la production intérieure brute en valeur » (1).

(1) VII^e Plan de développement économique et social, 1976-1980.

L'expérience récente de la gestion de la masse monétaire doit, à cet égard, inciter les pouvoirs publics à améliorer les techniques de maîtrise de l'évolution des actifs liquides et quasi liquides.

Dans son Avis sur le projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan (2), M. Monory, devenu par la suite notre Rapporteur général, avait déjà, l'an dernier, souligné les difficultés d'une action fondée sur l'institution d'une « norme de régulation à moyen terme de la masse monétaire ».

Il est d'ailleurs utile de mettre à jour le tableau figurant dans cet Avis (3) :

(En pourcentage.)

TAUX DE CROISSANCE de la masse monétaire (1)		HAUSSE DES PRIX DE DÉTAIL	
1966	+ 10,6	1967	+ 3,3
1967	+ 13,1	1968	+ 5,3
1968	+ 11,6	1969	+ 5,9
1969	+ 6,1	1970	+ 5,3
1970	+ 15,2	1971	+ 5,6
1971	+ 18,2	1972	+ 6,9
1972	+ 18,6	1973	+ 8,5
1973	+ 15,0	1974	+ 15,2
1974	+ 16,0	1975	+ 9,6
1975	+ 18,0	1976 (estimations)	+ 8,5

(1) Masse monétaire : montant total des disponibilités monétaires et des avoirs quasi monétaires gérés par les banques et le Trésor public.

Cette comparaison de l'évolution du taux de croissance de la masse monétaire et de la hausse des prix de détail permet de formuler deux observations :

— la progression de la masse monétaire constatée depuis 1974 ne semble pas avoir renforcé la tendance à l'accroissement des prix de détail (une augmentation de 16 % de la masse monétaire en 1974 par rapport à 1973 a coïncidé, compte tenu du délai de réaction de l'économie communément admis, avec une diminution du rythme de hausse des prix de détail en 1975 : + 9,6 % en 1975 par rapport à 1974, contre + 15,2 % en 1974 par rapport à 1973) ;

(2) Avis présenté par M. Monory au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan, p. 50 et sqq. (Sénat n° 401, 1974-1975.)

(3) Id. ibid., p. 51.

— la nécessité de limiter l'accroissement de la masse monétaire doit être conciliée avec le maintien de la capacité productive de l'économie. Il apparaît, en effet, que la responsabilité majeure de la hausse des prix de l'économie française incombe au secteur des services (les prix des services ont augmenté de plus de 11 % en 1975 par rapport à 1974, contre une moyenne nationale de + 9,6 %).

Dans ces conditions, il est indispensable d'exercer une action complémentaire, plus qualitative que quantitative, fondée sur la recherche des résultats suivants :

— le financement des investissements doit cesser d'être opéré grâce à une mobilisation excessive de ressources liquides ; dans ce cas, il s'ensuit toujours, en effet, une augmentation de la vitesse de circulation de la monnaie ; aussi bien les auteurs du rapport du Comité de financement ont-ils eu raison d'insister sur une indispensable amélioration de la connaissance des vitesses de rotation des dépôts et des épargnants (1) ; le contrôle de l'évolution de la monnaie impose donc une détermination satisfaisante de la circulation des actifs ;

— le perfectionnement et l'affinement des techniques de contrôle du crédit conduiraient à améliorer l'emploi des instruments de maîtrise du stock monétaire. L'urgence d'une telle action n'est plus à démontrer : depuis le début de l'année 1973, toutes les mesures prises, soit pour encadrer le crédit, soit pour en augmenter le coût, n'auront pu empêcher la hausse annuelle des prix, qui reste deux fois plus élevée que celle des années 1969 à 1971. Pour quelles raisons la politique monétaire a-t-elle ainsi révélé ses limites ?

Tout d'abord, l'action par les taux d'intérêt semble n'exercer qu'une influence mineure sur le rétablissement des équilibres en période d'inflation. Le coût de l'argent augmente moins rapidement que les prix de détail : les entreprises et les ménages subissent alors les attrait d'une incitation à l'endettement susceptible de nourrir, à son tour, l'inflation.

En second lieu, la fixation des taux d'intérêt est influencée par des considérations d'ordre externe. Le prix de l'argent au jour le jour sur le marché monétaire est ainsi souvent maintenu à un niveau élevé par la Banque de France pour attirer les capitaux flottants sur la place de Paris, quitte à contrarier le développement de l'économie. Seule l'existence d'une monnaie forte sur les marchés des changes permet aux autorités nationales d'agir en toute indépendance vis-à-vis des autres pays.

(1) Rapport du Comité de financement du VII^e Plan, p. 33.

Enfin, il convient d'accentuer la sélectivité des mesures d'encadrement du crédit, d'où une indispensable hiérarchisation des priorités parmi les projets susceptibles d'être financés en vue de permettre une augmentation des investissements productifs.

— Pendant toute la durée du VII^e Plan, les objectifs de la politique monétaire devront respecter certaines contraintes structurelles : réduire la préférence pour la liquidité des agents économiques éventuellement en procédant à une indexation limitée de l'épargne stable, ménager des conditions de crédit favorables au financement de certains investissements productifs, éviter l'incidence sur la situation intérieure des importantes variations de cours au comptant des devises sur les marchés des changes constituent autant d'impératifs essentiels.



La politique monétaire ne devra donc pas être utilisée sans discernement pour la maîtrise de l'inflation. Aussi bien le projet de VII^e Plan recommande-t-il l'emploi simultané d'autres techniques pour éviter une accélération de la hausse des prix. Parmi celles-ci figurent des actions structurelles, une politique active de la concurrence, une discipline des prix et une maîtrise collective des revenus.

b) La politique des prix et des revenus.

La hausse annuelle du prix de la production intérieure brute a été évaluée à 7,5 % pour la période 1975-1980. Un tel objectif suppose bien évidemment une nette réduction du rythme de progression antérieur.

Sans doute peut-on légitimement escompter de réels progrès de productivité des entreprises pour éviter une reconstitution des marges d'autofinancement uniquement fondées sur des augmentations de prix.

Comment le VII^e Plan compte-t-il limiter la hausse des prix ? En fait, l'emploi simultané de trois techniques d'action est envisagé.

1° Les mesures structurelles préconisées par le VII^e Plan demeurent trop imprécises pour pouvoir être appréciées à leur juste valeur.

Il s'agit, en effet, d'agir sur les causes d'inflation bien connues en réduisant les tensions engendrées par des inégalités excessives, en freinant le développement trop rapide des agglomérations et en

adaptant mieux la structure des emplois aux qualifications des travailleurs.

Or, depuis le rapport du Comité Rueff-Armand de 1961, chacun connaît très exactement la nature des disparités structurelles de fonctionnement de notre économie ; mais la mise en œuvre des recommandations de ce document a toujours été difficile compte tenu de l'influence des situations acquises et des rigidités institutionnelles.

La maîtrise des coûts fonciers demeure notamment un objectif essentiel ; mais il est permis de douter de l'efficacité, en ce domaine, des interventions de la puissance publique ; c'est ainsi que, pendant toute la période comprise entre 1960 et 1973, le prix des terrains situés dans la région parisienne a pu décupler en francs constants, malgré toutes les tentatives pour en limiter la progression.

2° *L'action sur les prix est fondée sur une « régulation » du marché par une stimulation de la concurrence.*

Le projet du VII^e Plan constate : « La concurrence constitue un facteur déterminant de modération des hausses de prix. Elle devra donc être sensiblement renforcée au cours du VII^e Plan. »

Un ensemble de mesures a tout d'abord pour ambition de réprimer les abus de positions dominantes et de créer les conditions d'un fonctionnement plus concurrentiel des marchés. Un examen de l'évolution récente de la structure de la hausse des prix de détail permet cependant de formuler une constatation importante : à l'exception de l'année 1974, où l'influence de la majoration du coût des importations d'énergie a été évidente sur la hausse du prix des produits manufacturés, la contribution de l'augmentation du coût des ventes de l'industrie à la progression de l'indice général des prix de détail est restée modeste.

Evolution récente de la structure de la hausse des prix de détail.

(En pourcentage.)

	1973	1974	1975
<i>Indice général</i>	+ 8,5	+ 15,2	+ 9,6
Dont :			
• <i>Prix des produits manufacturés</i>	(+ 6,7)	(+ 18,6)	(+ 7,8)
• <i>Prix des denrées alimentaires</i>	(+ 10,9)	(+ 12,1)	(+ 10,7)
• <i>Tarifs des services</i>	(+ 8,6)	(+ 13,4)	(+ 11,4)

Ainsi, en 1973 et en 1975, le prix des produits manufacturés a pu respectivement augmenter, d'une année à l'autre, de 6,7 % et de 7,8 %.

En 1975, les hausses ont pu être limitées à 5 % dans le secteur des appareils ménagers, et elles ont été faibles pour certains articles soumis à une concurrence étrangère assez intense ; cependant, une hausse très importante a été constatée au cours de la même année sur les automobiles, libérées du contrôle des prix, et dont le prix a eu tendance à rejoindre celui des modèles étrangers.

Aussi bien peut-on exprimer les considérations suivantes fondées sur l'expérience récente de l'évolution sectorielle de la hausse des prix de détail :

1° Il est certainement souhaitable de rechercher un fonctionnement plus concurrentiel des marchés. Mais les résultats attendus d'une telle action pendant le VII^e Plan peuvent ne pas être à la mesure des ambitions : le jeu de la concurrence a en effet déjà pu contribuer, au cours des années récentes, dans une proportion non négligeable, à la lutte contre l'inflation comme l'a démontré l'exemple de l'évolution du prix des produits manufacturés.

2° Il est donc nécessaire d'agir également sur les deux autres composantes de l'indice : les prix des denrées alimentaires et les tarifs des services.

La structure de la formation des prix des denrées alimentaires devrait pouvoir permettre un revenu plus élevé aux producteurs si les coûts de la distribution restaient modérés. Une situation récente, caractérisée simultanément pour certains produits par une diminution des cours à la production et une augmentation des prix de vente à la clientèle est anormale.

La responsabilité de la progression des tarifs des services dans la hausse des prix de détail au cours des années 1973, 1974 et 1975 a été très importante.

Or, les tarifs des services dépendent surtout des décisions relatives aux modalités de financement de certaines entreprises publiques. Une amélioration de la capacité d'autofinancement de ces unités de production doit donc être recherchée en priorité par des gains substantiels de productivité.

C'est pourquoi il convient de renforcer, comme cela a été récemment le cas, les contrôles exercés sur les activités de cette nature. Le « dossier quantitatif relatif aux perspectives de développement au cours du VII^e Plan » note d'ailleurs à ce sujet, après avoir constaté que les prix des services (autres que le service du logement) devront

croître au même rythme que la moyenne des prix de 1974 à 1980 : « compte tenu des gains de productivité, ceci suppose une surveillance attentive des prix du secteur tertiaire ».

D'autres mesures visent à « orienter » vers la liberté des prix la réglementation applicable aux produits industriels. Un tel objectif répond sans aucun doute à un souci de bonne gestion.

c) La « maîtrise collective des revenus ».

En préconisant une « maîtrise collective des revenus », les autorités n'ont pas voulu évoquer à nouveau « la politique des revenus ».

Il faut bien remarquer que les expériences précédentes de « programmation en valeur » n'ont pas répondu aux ambitions initiales.

Mais l'ampleur des intentions est évidente. Il ne s'agit rien moins que de réaliser des progrès « pour rapprocher l'évolution des revenus nominaux des évolutions du pouvoir d'achat cohérentes avec l'objectif de réduction des inégalités et compatibles avec le maintien des équilibres économiques ».

Si cet objectif, qui suppose une certaine discipline des agents économiques (entreprises et salariés), n'était pas atteint, on risquerait d'en être réduit à utiliser des procédures administratives dont l'efficacité demeure douteuse et les inconvénients restent évidents.

CHAPITRE II

AGIR SUR LES COÛTS DE PRODUCTION IMPOSÉS PAR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC L'ÉTRANGER

L'action sur les coûts de production imposés par les relations économiques avec l'étranger doit favoriser l'appréciation du cours du franc français sur les marchés des changes et réduire au strict nécessaire le montant de nos importations.

a) Une monnaie appréciée.

Depuis l'abandon du système des taux de change fixes, l'instabilité monétaire internationale a introduit de nombreux éléments d'incertitude parmi les échanges internationaux. L'évolution récente de la valeur externe de notre monnaie a parfaitement traduit la nature des contraintes imposées à notre économie par l'ampleur des modifications de parité : après avoir abandonné le mécanisme européen de flottaison concertée des cours en janvier 1974, puis après y avoir participé à nouveau en juillet 1975, notre monnaie a dû, sous la pression des opérateurs, sortir du « serpent » en mars 1976. Pendant plus de deux années, les autorités ont donc manifesté une attitude hésitante et peu rigoureuse, caractérisée tantôt par la volonté de favoriser l'union monétaire européenne, tantôt par le souci d'éviter une diminution trop prononcée de nos réserves de change. Dans ces conditions, comment peut-on espérer un rétablissement durable de nos comptes extérieurs sans affirmer nettement la nécessité de favoriser l'appréciation du franc sur les marchés des changes ? Cependant, par rapport aux affirmations claires et cohérentes contenues dans le rapport de la Commission des Relations économiques et financières avec l'extérieur, le projet de VII^e Plan a adopté une position moins audacieuse.

Sans doute l'évolution du cours de la monnaie d'un Etat dépend-elle de la puissance économique de cet Etat. Mais la fermeté du franc français sur les marchés des changes doit être également, au cours des cinq prochaines années, la garantie de la vitalité de notre économie.

En effet, toute recherche d'une amélioration de nos comptes extérieurs fondée sur une dépréciation de notre monnaie conduirait à une impasse.

Or, faute de toute donnée précise dans le projet de VII^e Plan relative à l'évolution du cours de notre monnaie pendant les cinq prochaines années, il n'est pas sans intérêt de constater que l'institut britannique Forex Research a estimé que le franc français devrait subir une dépréciation de près de 6 % depuis la sortie de notre monnaie du « serpent » le 14 mars 1976 jusqu'au 30 juin 1977. Les dix-huit premiers mois du VII^e Plan pourraient ainsi être marqués par une érosion de la valeur externe du franc.

Et pourtant, certains exemples étrangers révèlent que le développement des exportations est compatible avec l'appréciation de la monnaie nationale ; en 1972 et en 1973, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse, dont les monnaies avaient été très demandées depuis le mois de décembre 1971, ont connu un net regain de leurs ventes à l'étranger. Le rapport de la Commission des relations économiques et financières avec l'extérieur constate d'ailleurs sans ambages que la « dégradation progressive de la valeur externe du franc n'offrirait pas les avantages qu'ont pu présenter dans le passé certaines dévaluations » (1).

Plusieurs raisons doivent en effet conduire à refuser une dépréciation du cours du franc :

- la hausse des prix internes est encouragée par la majoration du coût des achats à l'étranger ;
- l'endettement à l'étranger devient onéreux ;
- l'instabilité monétaire complique le fonctionnement du Marché commun agricole ;
- l'importance des variations de cours au comptant des devises sur les marchés des changes explique la faiblesse des « effets-prix » sur les élasticités de demande de produits ;
- le renchérissement du coût des importations exerce un « effet pervers » sur les échanges en majorant automatiquement et immédiatement les prix à payer à l'extérieur sans que, pour autant, une progression en volume des exportations nationales puisse être aussi rapidement constatée.

A quelle condition le franc français pourra-t-il être apprécié sur les marchés des changes ?

(1) Rapport de la Commission des relations économiques et financières avec l'extérieur, p. 15.

La réponse est claire : seule une balance des paiements favorable permettra au franc de manifester cette indispensable fermeté.

b) Des économies d'achats à l'étranger.

Le rapport sur le VII^e Plan fixe pour la France en 1980 un objectif d'excédent commercial élevé : 10 milliards de francs courants. Cette perspective est établie à partir de diverses hypothèses — et principalement celle de la réalisation de substantielles économies d'achats à l'extérieur. Mais cet excédent prévisionnel ne serait obtenu que grâce à la prise en compte d'hypothèses particulièrement favorables. Une analyse critique de celles-ci et une étude plus complète des conditions nécessaires à la réalisation d'un excédent commercial aussi important rend assez incertaine la possibilité d'atteindre cet objectif.

**I. — PRÉSENTATION DES DONNÉES GLOBALES
SUR L'EXCÉDENT COMMERCIAL**

Le VII^e Plan prévoit un rythme de croissance du commerce international proche de celui observé dans le passé : 7 à 8 % par an sur l'ensemble de la période 1975-1980 ; depuis 1960, le commerce mondial a crû en moyenne de 8 % par an.

La France devrait s'insérer dans ce mouvement en intensifiant encore ses relations commerciales, avec les grands pays industrialisés notamment. Le tableau suivant traduit bien cette insertion plus complète de la France dans le courant des échanges mondiaux. Cependant la part croissante de la demande extérieure dans la demande globale accroît la sensibilité de notre pays aux fluctuations conjoncturelles de nos partenaires.

**Evolution des importations et des exportations
en pourcentage de la production intérieure brute (aux prix de 1970).**

(En pourcentage.)

	1965	1970	1975	1980
Importations	11,1	14,9	17,5	21,3
Exportations + Solde des utilisations de services	12	15,4	19,2	23,6

Ce tableau met également en évidence l'importance du solde commercial en 1980 : 2,3 % de la production intérieure brute aux

prix de 1970, contre 1,75 % en 1975 et 0,5 % en 1970. Ceci témoigne de l'ampleur du prélèvement opéré sur le revenu national pour équilibrer les échanges extérieurs après le renchérissement des produits pétroliers.

La réalisation d'un *excédent commercial de 10 milliards*, compte tenu du déficit de la balance énergétique, impose un effort supplémentaire et massif dans deux directions :

— l'excédent commercial de l'agriculture et des industries alimentaires devra dépasser 20 milliards de F ;

— celui de l'industrie se situer aux environs de 40 milliards.

Le tableau suivant — retraçant le solde commercial par grandes catégories de produits — replace ces objectifs dans le contexte des années antérieures et montre leur caractère ambitieux.

Evolution du solde commercial par grandes catégories de produits.
(Marchandises C.A.F.-F.O.B., en termes de comptabilité nationale.)

(En milliards de francs courants.)

	1971	1974	1975	1980
Agriculture et industrie alimentaire	+ 3,3	+ 10,5	+ 10	+ 23
Energie	— 13,6	— 51,5	— 50	— 82
Industries et matières premières	+ 8,8	+ 11	+ 38	+ 39
Solde	— 1,5	— 30	— 2	— 20

Ces chiffres conduisent en apparence à un solde déficitaire parce que l'évaluation des exportations ne comprend pas la valeur des services annexes (assurance, transport) qui sont au contraire incorporés dans celle des importations.

En réalité, une fois effectuées les corrections nécessaires, l'excédent commercial est de l'ordre de 10 milliards.

II. — ANALYSE CRITIQUE DES HYPOTHÈSES RETENUES

Cette perspective suscite bien des interrogations. L'excédent de la balance des biens industriels est-il possible sans une politique industrielle plus énergique qu'actuellement ? Est-il cohérent avec une demande intérieure qui demeure soutenue ? Enfin, l'hypothèse du développement considérable des exportations vers les pays producteurs

de pétrole ou les pays d'économie socialiste est-elle bien réaliste ? On sait en effet que, malgré des progrès spectaculaires, la France n'a que peu accru sa part de marché dans les pays producteurs de pétrole et que, par ailleurs le déficit global des échanges des pays de l'Est va inciter ces derniers à limiter leurs achats. Ces questions sont importantes, néanmoins votre Rapporteur voudrait limiter son analyse à l'étude critique des principales hypothèses qui ont été retenues en matière d'économies sur les achats à l'étranger ; *elles commandent pour une large part la réalisation de l'excédent envisagée pour l'année 1980.*

*1° Analyse critique de l'hypothèse retenue
en matière de hausse du prix du pétrole.*

Compte tenu de la place occupée dans la réalisation de l'objectif d'excédent, il s'agit d'une hypothèse centrale sur la validité de laquelle il convient de s'interroger.

— Elle repose tout d'abord sur la perspective d'une progression extrêmement faible de la consommation de produits pétroliers : 117 millions de tonnes en 1980, contre 101,8 millions de tonnes en 1975 sur une demande totale de produits énergétiques estimée à 205 millions de tonnes équivalent pétrole, soit une réduction de 25 millions sur les prévisions antérieures, représentant une économie de plus de 10 milliards de F. Ceci suppose, à n'en pas douter, la mise en œuvre d'un programme d'économies pour les industriels et les particuliers plus rigoureux que ceux qui ont été appliqués jusqu'à présent.

— Quant au prix de la tonne de pétrole brut en 1980, il résulte des hypothèses suivantes :

— le Gouvernement estime que sa croissance serait moins rapide que celle de l'inflation mondiale. Il a retenu une progression annuelle des prix de 5,5 % exprimés en dollars (ou 6,5 % exprimés en francs français), contre un glissement des prix de 7,5 % par an sur la période 1975-1980. *Il s'agirait donc en fait d'une baisse du prix relatif du pétrole ;*

— de plus, la base d'indexation retenue en 1975 est 385 F la tonne de pétrole et le cours du dollar en 1980 : 4,60 F ;

— au total, le prix de la tonne de pétrole brut en 1980 se situerait à 530 F C.A.F. en 1980.

On peut se demander s'il est raisonnable d'espérer qu'une baisse du prix relatif du pétrole se produira au cours de l'exécution du VII^e Plan. Les éléments de la conjoncture qui ont prévalu en 1975

pourraient y inciter, mais il est dangereux de projeter cette tendance sur une période où, selon les statistiques fournies par ailleurs dans le dossier quantitatif élaboré par le Gouvernement, la reprise de l'activité économique — et partant la demande d'énergie — serait soutenue. On prévoit en effet une croissance annuelle du produit intérieur brut sur les années 1975-1980, de 5 % pour les Etats-Unis (contre 2,2 % de 1970 à 1975), de 7 % pour le Japon (contre 5,2 %), de 4,5 % pour l'Allemagne (contre 1,7 %). Il ne manquera pas d'en résulter des tensions importantes qui affectent d'une large incertitude les données relatives au prix du pétrole retenu par le Gouvernement.

L'étude des variantes présentées dans le dossier quantitatif permet d'éclairer quelque peu ces incertitudes et la fragilité de la prévision centrale.

— La première variante est fondée sur un relèvement supérieur de 10 % du prix de la tonne de pétrole brut importé, qui passe de 530 F en 1980 dans l'esquisse de référence à 590 F. Dans ces conditions, *l'excédent commercial se trouve ramené de 10 à 7 milliards de francs 1980.*

— Dans la deuxième variante, le prix de la tonne de pétrole brut importé est inférieur de 10 % à celui retenu et passe de 530 F à 480 F. *L'excédent commercial en 1980 est alors estimé à 13 milliards.*

Solde de la balance commerciale en 1980 selon les différentes hypothèses.

HYPOTHESE CENTRALE (tonne de pétrole à 530 F)	VARIANTE N° 1 (tonne de pétrole à 590 F)	VARIANTE N° 2 (tonne de pétrole à 480 F)
+ 10 milliards de F	+ 7 milliards de F	+ 13 milliards de F

2° Analyse des différentes économies d'achat.

L'objectif retenu d'excédent commercial — et compte tenu des tensions prévisibles au niveau du volume des exportations — suppose que les efforts de réduction en valeur, voire en volume, des importations ne se limitent pas aux seuls produits énergétiques, même s'ils sont actuellement les plus onéreux. Il est malaisé en effet de prévoir les effets que pourraient produire dans quelques années une concertation étroite des pays producteurs de métaux non ferreux, notamment.

a) *La limitation des besoins d'énergie importée :*

On a déjà vu que le choix fait par le Gouvernement correspondait à la mise en œuvre d'une politique de réduction de ces besoins par rapport aux besoins spontanés ; l'économie serait de l'ordre de 25 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 1980, soit près de 10 milliards de francs. L'objectif présenté est de faire passer la part des besoins énergétiques satisfaits par des ressources nationales de 25 % à 40 % ou 45 % en 1985. Cela impose un effort accru de prospection pétrolière, une moindre régression de la production du charbon et le développement d'énergies nouvelles. Il est prévu qu'en 1985, l'énergie nucléaire couvrira 25 % de nos besoins.

Ces perspectives supposent à la fois l'application d'une politique de strict contrôle des consommations d'énergie et la mise en œuvre de moyens financiers importants sur lesquels le rapport du Plan ne donne que peu d'éclaircissements.

b) *Les économies de matières premières :*

Le VII^e Plan prévoit que la France devra réaliser des économies substantielles sur les matières premières non énergétiques (minerais non ferreux, bois et pâte à papier). On peut lire notamment dans le rapport sur le VII^e Plan que « la production nationale de matières premières minérales sera doublée dans les dix ans ». De plus, des économies de devises seront recherchées par la réduction du gaspillage et le recyclage des déchets et sous-produits.

C'est pourquoi il est envisagé de renforcer les moyens de l'Agence pour les économies d'énergie et ceux de la Délégation aux économies de matières premières. Selon certaines informations, **l'objectif de cette dernière serait de réaliser en 1980 une économie de 5 milliards sur les 25 milliards** que la France consacre à ses importations de matières premières. Les opérations réalisées en 1975 ont déjà permis de réaliser des économies de l'ordre de 2 milliards de francs (dont notamment 900 millions par le recyclage des vieux papiers et 600 millions dans le secteur du cuivre). Grâce à des conventions passées avec certains professionnels, la Délégation veut accentuer son effort dans le domaine du cuivre. D'ores et déjà, la récupération représente 33 à 35 % de la consommation nationale, soit 180.000 tonnes. Mais 130.000 tonnes seulement sont traitées en France ; l'objectif est donc d'augmenter de 70.000 tonnes par an le traitement en France. Parallèlement, la Délégation souhaiterait que la consommation française soit réduite de 40.000 tonnes par an, grâce à un recours accru à des produits de substitution : acier et aluminium en particulier.

Les actions envisagées dans le cadre du Plan peuvent certes trouver assez facilement des points d'application. Mais si cette méthode représente une étape dans une évolution souhaitable, elle ne sera pas de nature à permettre un équilibrage suffisant face à une forte majoration du prix du pétrole ou encore à une moindre croissance de nos ventes extérieures. En outre le coût réel de ces opérations reste à apprécier.



Il semble en définitive que l'objectif d'un excédent commercial important en 1980 constitue un pari audacieux, mais aléatoire.

CONCLUSION

La nécessité de limiter la hausse des prix de détail sera donc, pendant toute la période d'exécution du VII^e Plan, un objectif impératif.

Les résultats de cette entreprise dépendront, en tout état de cause, de l'évolution de la conjoncture, susceptible de contrarier la réalisation des actions d'ordre structurel inscrites au Plan.

Il importe donc d'insister sur les orientations souhaitables de la politique de lutte contre l'inflation à mettre en œuvre au cours des prochaines années :

- une maîtrise de la croissance de la masse monétaire fondée sur la sélectivité du crédit ;
 - une surveillance des mécanismes de formation des prix sur les marchés ;
 - une appréciation du franc nécessaire pour limiter l'influence du coût des importations.
-

DEUXIÈME PARTIE

LES CONTRAINTES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

La nécessité de limiter la hausse des prix de détail suppose tout à la fois une gestion rigoureuse des finances publiques et une amélioration de la productivité des entreprises fondées sur un développement de leurs investissements.

CHAPITRE PREMIER

UNE CONTRAINTE DE RIGUEUR : LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le domaine des finances publiques, les observations qu'avait formulées votre Commission des Finances lors de la définition des orientations du VII^e Plan traduisaient une extrême perplexité qui s'est avérée parfaitement justifiée.

Qu'on en juge par deux exemples seulement :

1^o L'an dernier, le Gouvernement proposait de maintenir l'équilibre (au sens de la comptabilité nationale) de l'ensemble des finances publiques (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale).

Prenant en considération les diverses intentions exprimées par le Gouvernement et les hypothèses économiques retenues à l'époque, votre Commission des Finances avait le sentiment que ces intentions et ces hypothèses s'accordaient difficilement d'une contrainte d'équilibre en matière de finances publiques.

En fait, les projections économiques associées au VII^e Plan se traduisent, même en retenant les hypothèses les plus optimistes, par un besoin de financement important des administrations.

2° De même, le rapport gouvernemental sur les orientations du VII^e Plan se voulait rassurant en ce qui concerne l'évolution de la pression fiscale dont on laissait penser qu'elle n'excéderait pas 40 % de la PIB (1).

Votre Commission des Finances avait quant à elle indiqué qu'à son avis les orientations proposées par le Gouvernement conduisaient « implicitement » à accepter une augmentation de la part des prélèvements obligatoires dans la P.I.B.

Il apparaît maintenant à l'évidence que les objectifs retenus dans le VII^e Plan se traduisent par **un accroissement très net de la pression fiscale** puisque les projections associées à ces objectifs font apparaître un taux de prélèvement obligatoire de 43,4 % en 1980.

Ce taux est bien évidemment très élevé, surtout si l'on prend en considération la pratique suivie en la matière par d'autres pays. Le tableau ci-dessous révèle notamment que la France a figuré parmi les Etats où le poids des prélèvements obligatoires a été le plus lourd pendant toute la période 1965-1971.

(1) Les taux observés dans les années passées étaient :

1970 : 39,7 % ;
1973 : 39,9 % ;
1974 : 40,4 %.

Total des recettes fiscales en pourcentage du P.N.B.
(1971 et moyenne 1965-1971.)
(Sécurité sociale comprise.)

1971		MOYENNE 1965-1971	
Danemark	43,99	Suède	39,61
Pays-Bas	42,20	Pays-Bas	38,70
Suède	41,80	Norvège	37,74
Norvège	41,53	Danemark	37,00
Autriche	36,82	Autriche	35,87
Royaume-Uni	35,65	France	35,79
France	35,62	Royaume-Uni	34,57
Belgique	35,22	Allemagne	33,72
Finlande	35,12	Belgique	33,32
Allemagne	34,46	Finlande	33,18
Luxembourg	34,10	Luxembourg	33,05
Canada	32,26	Canada	30,06
Irlande	31,54	Italie	30,05
Italie	30,92	Irlande	28,67
Etats-Unis	27,77	Etats-Unis	27,43
Australie	26,60	Australie	25,43
Grèce	24,54	Grèce	23,19
Suisse	23,97	Suisse	23,00
Turquie	23,74	Portugal	20,39
Portugal	21,77	Japon	19,38
Japon	20,06	Turquie	18,63
Espagne	20,02	Espagne	18,59

Source : « Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E. », 1973, p. 25.

On observera cependant que des statistiques plus récentes, d'origine communautaire, auxquelles se réfèrent certains documents préparatoires au VII^e Plan, situent le taux des prélèvements obligatoires en France à un niveau moyen au sein de la C.E.E. (au-dessous de l'Allemagne et des « petits » Etats membres, mais au-dessus de la Grande-Bretagne et de l'Italie). Il demeure que l'évolution prévue au cours du VII^e Plan constitue un renversement de tendance par rapport à l'évolution enregistrée sur la période 1965-1974.

Comme l'an passé, votre Commission s'attachera à mettre en évidence ce qui ne se trouve qu'en filigrane dans le rapport gouvernemental.

a) Le déséquilibre global des finances publiques.

Rappelons tout d'abord que les termes d'équilibre, d'excédent et de déficit ne doivent pas être pris ici au sens des lois de finances.

Les projections associées au Plan sont en effet exprimées en termes de comptabilité nationale. Ainsi, lorsque l'Etat dégage une *capacité de financement*, cela signifie grosso modo que le total de ses dépenses définitives, déduction faite des dotations en capital aux entreprises nationales, est inférieur à ses recettes définitives. Il n'en résulte donc pas nécessairement

que le budget de l'Etat est en excédent puisqu'il reste à prendre en compte ce que l'on appelle les « opérations financières », c'est-à-dire les dotations en capital et les prêts.

De la même manière, le montant du *besoin de financement* des collectivités locales ne doit pas être confondu avec leur *recours à l'emprunt* qui est en réalité plus important.

Lors de la préparation des options du VII^e Plan, la Commission des Finances avait examiné les hypothèses d'évolution « tendancielle » des finances publiques. Deux hypothèses extrêmes avaient alors été retenues par le Commissariat général du Plan :

— l'hypothèse n° 1 était associée à une prévision de croissance de la P.I.B. de 5,2 % par an et à une hausse annuelle des prix de 9,2 % ;

— l'hypothèse n° 2 correspondait à une croissance annuelle de la P.I.B. de 3,8 % seulement et à une hausse des prix de 11,8 % par an.

Dans les deux cas, les comptes des administrations se soldaient par un besoin de financement. En dépit des diverses actions nouvelles qu'il proposait d'inscrire dans les orientations du VII^e Plan, le Gouvernement exprimait l'intention de rétablir l'équilibre des finances publiques, mais sans en préciser les moyens.

Finalement, le projet de VII^e Plan se limite à prévoir le retour à l'équilibre des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale. Cela signifie que, compte tenu du besoin de financement des collectivités locales, l'ensemble des finances publiques sera « en déficit » (au sens de la comptabilité nationale).

Ce déficit a des chances d'être supérieur à ce qui est implicitement prévu par le Plan.

Pour s'en convaincre, il faut tout d'abord retracer l'évolution des résultats des calculs effectués depuis l'année dernière.

Tel est l'objet du tableau suivant.

Ce tableau présente tout d'abord les résultats de l'année 1974 (1), puis ceux qui étaient contenus dans les « projections déséquilibrées » présentées lors de la préparation des options.

Ce tableau contient ensuite une hypothèse intérimaire (février 1976) dont les résultats ont servi de base aux réflexions pleines d'inquiétude du Comité de financement.

Enfin, les deux dernières colonnes correspondent aux projections les plus récentes (avril 1976) :

(1) L'année 1975, étant, de l'avis général, tout à fait « anormale » et les résultats y afférents n'étant pas définitifs, il est préférable de prendre pour base de référence les chiffres de l'année 1974.

— les résultats du « compte central » sont ceux qui correspondent aux objectifs proposés par le Gouvernement dans le VII^e Plan (dans ce compte, la croissance annuelle de la P.I.B. est de 5,7 % et la hausse des prix de la P.I.B. est de 7,5 % par an) ;

— les résultats de la « variante de comportements » (2) correspondent à la situation qui résulterait de la prolongation des comportements des agents économiques en matière de revenus tels qu'ils ont été observés sur la période 1959-1974 ; le compte central est en effet bâti sur une hypothèse de comportements moins « inflationnistes ».

Solde des finances publiques.
Capacité (+) ou besoin (—) de financement.

(En milliards de F.)

	1974 (résultats)	PROJECTIONS POUR 1980				
		Hypothèses examinées lors des orientations (Printemps 1975)		Hypothèse intérimaire (février 1976)	Hypothèses associées au VII ^e Plan (avril 1976)	
		Hypothèse n° 1	Hypothèse n° 2		Compte central	Variante de comportements
Etat	+ 9,4	+ 10,8	+ 7	+ 0,5	+ 11,2	?
Sécurité sociale	+ 7,1	— 5	— 8	+ 0,2	— 0,7	?
O.S.P.A.E. (1)	— 2,3	— 6,3	— 6	— 6	— 5,5	?
Collectivités locales	— 7,9	— 13,6	— 14,1	— 10,8	— 15,6	?
Autres administrations ..	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,2	—	—	?
Total	+ 7	— 13,6	— 20,9	— 16,1	— 10,6	— 31,6

(1) Organismes semi-publics d'action économique.

Les chiffres du « compte central », qui reflètent à la fois les objectifs et les souhaits du Gouvernement, sont-ils réalistes ?

Travaillant sur « l'hypothèse intérimaire » élaborée en février dernier, le Comité du financement s'était inquiété de son caractère « tendu », en soulignant tout d'abord à juste titre que le besoin de financement des collectivités locales était sous-évalué.

Si, sur ce point, le chiffre du « compte central » est plus réaliste, on ne peut cependant pas s'empêcher d'éprouver une grande perplexité face à l'ampleur du renversement de tendance que signifient le retour à l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale et le niveau élevé de la capacité de financement de l'Etat.

(2) Dans cette variante, le taux annuel de croissance de la P.I.B. est de 5 % et celui de la hausse des prix est de 8,5 %.

S'agissant de l'Etat, les projections faites l'année dernière ne tenaient pas compte des actions nouvelles dont le principe a été retenu dans les orientations du VII^e Plan. Il était donc normal que, dans la projection établie en février 1976, la prise en compte de ces actions nouvelles se traduise par une diminution de la capacité de financement de l'Etat (qui, comprise entre 7 et 11 milliards dans les projections « tendanciennes », tombait à 0,5 milliard dans la projection élaborée en février dernier).

Or, la projection de février 1976 était déjà fondée sur :

- un taux de croissance de 5,7 % par an ;
- une pression fiscale de 43,3 % ;
- une nette modération de la croissance des dépenses de l'Etat obtenue grâce à une politique tarifaire qui limite sensiblement les subventions allouées aux entreprises publiques et à un ralentissement non tendanciel de la croissance des dépenses de personnel.

On peut se demander si les « hypothèses de comportements » ne sont pas allées au-delà des limites du raisonnable puisque, à en croire les projections établies par l'I.N.S.E.E., **la simple prolongation des tendances observées sur la période 1959-1974, aurait pour résultat de multiplier par trois le déficit global des finances publiques.**

L'an passé, votre Commission avait une nouvelle fois (car le problème n'est pas nouveau) souhaité que soient dissipées les confusions trop souvent entretenues entre les notions d'équilibre budgétaire au sens des lois de Finances et d'équilibre des finances publiques au sens de la comptabilité nationale.

En fait, le Gouvernement semble céder à la tentation de dissimuler à tout prix l'existence d'un déséquilibre inéluctable. Pourtant les phénomènes économiques ne gagnent pas à être dissimulés. Un déficit « consenti » et convenablement financé peut être une bonne chose alors qu'un déficit subi et financé par des artifices est nécessairement malsain.

b) La modération souhaitée des dépenses de l'Etat.

Au cours du VII^e Plan, les dépenses de l'Etat devraient augmenter beaucoup moins vite que la P.I.B. En effet, alors que le taux annuel de croissance de celle-ci devrait être de 5,7 %, le rapport gouvernemental prévoit une augmentation des dépenses civiles de l'Etat de l'ordre de 4 % seulement par an en francs constants.

Cela implique que, pour engager les actions nouvelles prévues par le Plan, les ministères redéployent leurs activités. Mais si le Gouvernement prévoit ainsi de modifier la structure interne de chaque budget ministériel, il ne semble pas envisager de remodeler substantiellement la structure globale des dépenses de l'Etat en dépit de la stabilisation attendue des subventions aux entreprises publiques. Les deux tableaux ci-dessous, extraits du rapport gouvernemental, retracent l'évolution prévue de la structure des dépenses de l'Etat.

**Evolution de la structure des dépenses civiles de fonctionnement de l'Etat
(hors dette publique).**

(En pourcentage.)

FONCTION	STRUCTURE constatée en 1975 (I)	STRUCTURE envisagée pour 1980 (II)	ÉVOLUTION de la structure (I — II)
Enseignement et formation	25,8	25,2	— 0,6
Culture et vie sociale	1,1	1,15	+ 0,05
Santé	1,7	1,9	+ 0,2
Interventions sociales	36,3	36,3	»
Logement aidé	1,1	1,1	»
Développement urbain	0,7	0,7	»
Développement rural	0,4	0,4	»
Transports	4,3	4,2	— 0,1
Action économique	7,2	7,2	»
Services généraux (administration, justice, police)	19,6	19,9	+ 0,3
Recherche	1,8	1,95	+ 0,15
Total	100	100	

Evolution de la structure des dépenses civiles d'investissement de l'Etat.

(En pourcentage.)

FONCTION	STRUCTURE constatée en 1975 (I)	STRUCTURE envisagée pour 1980 (II)	ÉVOLUTION de la structure (I — II)
Enseignement et formation	11,3	10,6	— 0,7
Culture et vie sociale	3,2	3,4	+ 0,2
Santé	2,6	3,2	+ 0,6
Interventions sociales	6,4	6,4	»
Logement aidé	12,2	11,9	— 0,3
Développement urbain	12,5	13,2	+ 0,7
Développement rural	4,5	4,5	»
Transports	13,2	14,7	+ 1,5
Action économique	13,9	11,4	— 2,5
Services généraux	6	5,8	— 0,2
Recherche	14,2	14,9	+ 0,7
Total	100	100	

Du côté des dépenses de fonctionnement (qui représentent plus de 80 % des dépenses civiles de l'Etat), les aménagements sont minimes. Tout au plus peut-on discerner un léger glissement au détriment de l'Education et au profit de la Recherche et des Services généraux (Administration, Justice et Police).

Du côté des dépenses en capital, les modifications sont un peu plus nettes (mais cette catégorie de dépenses ne représente même pas 20 % des dépenses civiles) : la part de l'action économique (subventions) et, subsidiairement, celles de l'Enseignement et du Logement diminuent au profit principalement des Transports et, plus modérément, de la Recherche, du développement urbain, de la Santé et de la Culture).

Quant aux 25 programmes d'actions prioritaires (P.A.P.), qui constituent des affectations garanties, leur montant global est de l'ordre de 185 milliards de francs 1975 à engager en cinq ans, auxquels s'ajouteront les 20 milliards réservés aux programmes d'action d'initiative régionale ou locale. *Il s'agit donc au total de sommes équivalent, pour une année, à environ de 15 % des dépenses civiles de l'Etat.*

Votre Rapporteur regrette vivement que le Gouvernement ait renoncé à présenter un échéancier annuel d'engagement des crédits prévus pour les programmes prioritaires.

Estimant que l'examen du contenu de chacun des programmes ne relevait pas de ses compétences, votre Commission des Finances s'est limitée à étudier leur structure financière globale. Cela l'a conduite à faire **deux observations** :

1° A lui seul, le programme de développement du téléphone représente pratiquement la moitié des sommes à consacrer aux programmes prioritaires.

Si donc l'on met à part les dépenses imputables au budget annexe des P.T.T., les P.A.P. (y compris la participation de l'Etat aux programmes d'initiative régionale) ne représentent annuellement qu'un peu plus de 8 % des dépenses civiles inscrites au Budget général.

2° Dans certains cas, la réalisation des programmes d'actions prioritaires dépendra de la *capacité des partenaires de l'Etat* (collectivités locales, Sécurité sociale, entreprises publiques, secteur privé) à apporter leurs contributions financières.

Le tableau ci-dessous récapitule les programmes d'action prioritaires prévus par le VII^e Plan (les chiffres sont en principe exprimés en crédits de paiement et en francs 1975).

VII^e PLAN

Programmes d'action prioritaires.

INTITULÉ SOMMAIRE	MINISTÈRE CHEF DE FILE	CREDITS D'ETAT (1) (millions de F 1975)
N° 1. — Production agricole et alimentaire	Agriculture	3.378
N° 2. — Industrialiser la construction	Equipement	130
N° 3. — P.M.E. et artisanat	Industrie + Commerce	816
N° 4. — Téléphone	P.T.T.	104.400 en A.P. 93.700 en C.P.
N° 5. — Désenclavement Ouest, Sud-Ouest et Massif central	Equipement + Transports	5.790
N° 6. — Mer du Nord - Méditerranée	Equipement	1.550
N° 7. — Départementalisation des D.O.M.	D.O.M./T.O.M.	1.339
N° 8. — Energie et matières premières	Industrie	1.530
N° 9. — Exportations	Commerce extérieur	3.780
N° 10. — Emploi	Travail	1.213
N° 11. — Formation professionnelle	Premier Ministre	1.153
N° 12. — Conditions de travail ..	Travail + P.T.T.	2.861 + 3.330
N° 13. — Education et Culture ..	Education	20.551
N° 14. — Famille	Santé	1.005
N° 15. — Personnes âgées à domicile	Santé	480
N° 16. — Prévention, action sociale volontaire	Justice + Santé	3.990
N° 17. — Justice	Justice	837
N° 18. — Rôle du consommateur ..	Finances	1.900
N° 19. — Humanisation des hôpitaux	Santé	3.729
N° 20. — Sécurité routière	Premier Ministre	1.039
N° 21. — Urbanisme	Premier Ministre (villes nouvelles) Equipement + Santé Transports	2.454 7.695 2.750
N° 22. — Patrimoine architectural	Culture	959
N° 23. — Zones rurales	Intérieur (D.A.T.A.R.)	2.925
N° 24. — Patrimoine naturel	Intérieur (D.A.T.A.R.) Qualité de la vie	331,5 1.876,5
N° 25. — Potentiel scientifique ..	Industrie	10.489
Total des P.A.P. nationaux. (crédits de paiement)		185.480
Programmes d'initiative ré- gions ou locale		20.000

(1) La part des autres sources de financement n'a pu être évaluée.

c) L'augmentation inévitable des recettes fiscales.

1° EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le VII^e Plan repose sur une augmentation très sensible de la pression fiscale comme le montre le tableau suivant.

Part des prélèvements obligatoires en pourcentage de la P.I.B.

	1970	1974	1980		Projection associée au VII ^e Plan	VARIATION 1974-1980
			Projections tendancielles présentées lors de la préparation des orientations			
			Hypothèse n° 1	Hypothèse n° 2		
Impôts directs	7,8	8,6	7,9	8,1	9,3	+ 0,7
Impôts indirects	16,8	15,6	15,5	16	15,9	+ 0,3
Cotisations sociales	15,1	16,2	16	15,9	18,2	+ 2
Total	39,7	40,4	39,4	40	43,4	+ 3

Le poids de tous les prélèvements sera donc aggravé (1) mais c'est pour les cotisations sociales que l'augmentation sera la plus sensible aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative : **sur les trois points d'augmentation prévus de la pression fiscale, deux points correspondent aux cotisations sociales.**

Dans ces conditions, la structure de notre système fiscal (au sens large) évoluerait comme suit :

Part de chaque catégorie de prélèvements dans le total des prélèvements obligatoires.

(En pourcentage.)

	1970	1974	1980
Impôts directs	19,6	21,3	21,4
Impôts indirects	42,4	38,6	36,6
Cotisations sociales	38	40,1	42
Total	100	100	100

(1) Si l'on prend comme base de comparaison l'année 1975, l'accroissement de la pression fiscale est moins net (de 42,4 % à 43,4 %). Mais l'année 1975 est une année anormale en raison de la baisse de la P.I.B. qui l'a marquée.

La part des impôts indirects dans notre système fiscal a été longtemps jugée excessive. Depuis plusieurs années, elle décroît régulièrement. Mais, *contrairement à ce qui semblait devoir se produire, le « relais » n'a pas été pris par l'impôt direct, mais par les cotisations sociales. Cela est peut-être moins douloureux mais c'est aussi socialement moins équitable et économiquement plus dangereux.*

Parmi les deux recommandations essentielles que votre Commission des Finances avait formulées avec beaucoup de fermeté lors du débat sur les orientations du VII^e Plan, figurait celle-ci : « *moins pénaliser fiscalement le facteur travail* ». L'aggravation envisagée des cotisations sociales (sauf à en modifier l'assiette) va directement à l'encontre de cette recommandation.

2° LES MOYENS D'AUGMENTER LE PRODUIT DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Le projet de Plan préconise certaines réformes touchant à la fiscalité. Mais on peut se demander si de telles mesures seront suffisantes. En effet, les nouvelles dispositions souhaitées par les auteurs du Plan tendent à la réalisation de plusieurs buts ; réduire les inégalités de revenus, favoriser le développement des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, permettre le retour à l'équilibre à moyen terme des finances publiques.

La démarche suivie semble assez peu réaliste. On peut noter tout d'abord qu'aucune des propositions du Plan en la matière n'est chiffrée. Certes, il est bien préconisé un rétablissement de l'équilibre des finances publiques, mais on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une clause de style dans la mesure où ne sont pas indiqués avec plus de précision les moyens de réaliser cet équilibre. Un examen des propositions du Plan, tant au niveau de la fiscalité personnelle qu'à celui de la fiscalité des entreprises, est donc nécessaire.

Les mesures à prendre dans le domaine de la fiscalité personnelle visent essentiellement à réduire les inégalités de revenus. Pour ce faire, trois méthodes sont préconisées :

a) inclure dans le revenu imposable des gains non taxés actuellement. C'est l'objet du projet de loi tendant à assimiler certaines plus-values à des revenus et qui est examiné par le Parlement au cours de la présente session parlementaire ;

b) procéder à un examen des exemptions dont le maintien n'apparaîtrait ni justifié ni compatible avec la volonté de réduire les inéga-

lités sociales. Le rendement de ces mesures ne devrait pas être important ;

c) améliorer la lutte contre la fraude fiscale.

De telles dispositions sont certes concevables, mais elles ne sont pas suffisantes pour augmenter de façon significative le produit des impôts directs.

On examinera maintenant les propositions du Plan en matière de fiscalité des entreprises. Ces mesures sont suggérées dans le cadre du développement des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat.

Il est proposé d'améliorer les conditions d'évaluation des bénéfices industriels et commerciaux. C'est dans ce contexte qu'il convient de rappeler la promesse faite par M. le Ministre de l'Economie et des Finances de créer un quatrième régime d'imposition dit « mini-réel » qui permettrait d'affranchir certaines petites entreprises dépassant les limites du forfait des obligations du régime simplifié d'imposition. En outre, le développement des centres de gestion agréés devrait permettre, par une meilleure connaissance des revenus des petites entreprises, de rapprocher les règles d'imposition des petits commerçants de celles des salariés.

En outre, le Plan suggère d'assouplir certaines règles applicables aux comptes courants d'associés pour les petites et moyennes entreprises (plafond de déduction porté de 100 à 150 % du capital social ; droit fixe substitué au 1 % en cas d'incorporation du capital).

Le Plan propose également, pour les entreprises, de tirer les conséquences des déformations introduites dans les bilans.

Pour ce faire, le Commissariat général du Plan a été chargé de procéder à une étude sur les moyens de donner une représentation plus exacte de la valeur de l'actif des bilans. Le Ministre de l'Economie et des Finances a d'ailleurs promis au Sénat, lors de la séance du 14 avril 1976, de faire des propositions dans ce domaine dans le cadre de la loi de finances pour 1977, afin de favoriser la reprise de l'investissement productif.

Votre Rapporteur ne méconnaît pas la valeur des mesures suggérées par le Plan. Mais il tient à souligner que ces dispositions — quoique présentant un réel intérêt dans le cadre de la politique économique et sociale à entreprendre — seront évidemment insuffisantes, à elles seules, pour permettre un financement du Plan. Il aurait été bon de proposer des mesures chiffrées véritablement capables de procurer les ressources indispensables.

d) L'aggravation de la situation des collectivités locales.

Responsables de la réalisation d'une grande partie des équipements collectifs, les collectivités locales ont un rôle éminent à jouer dans la politique de réduction des inégalités sociales souhaitée par le Gouvernement. A ce titre, le VII^e Plan assigne des objectifs ambitieux aux collectivités locales, mais les moyens de financement envisagés ne permettront pas d'éviter un endettement supplémentaire inacceptable.

**I. — LE VII^e PLAN ASSIGNE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
DES OBJECTIFS AMBITIEUX**

Votre Rapporteur s'est attaché à apprécier avec exactitude l'ampleur réelle des engagements incombant aux collectivités locales. Malheureusement sa recherche a été vaine ; malgré une étude approfondie du « dossier quantitatif relatif aux perspectives de développement au cours du VII^e Plan », accompagnant le texte même du Plan, il n'a pu dégager une estimation précise du volume réel des engagements des collectivités locales.

Votre Commission des Finances regrette que, s'agissant d'un domaine décisif de l'action publique, le Gouvernement n'ait pas présenté au Parlement le compte développé des collectivités locales pour 1980. Néanmoins, l'observation des tendances du passé et l'examen des données globales incluses dans le VII^e Plan montrent que **les collectivités locales devront fournir au cours des années 1975-1980 un effort d'investissement soutenu.**

a) *Les collectivités locales réalisent d'ores et déjà une large partie des équipements publics.*

La formation brute de capital fixe opérée par les collectivités locales s'est élevée en 1974 à 23,8 milliards de francs ; la même année, l'ensemble des investissements réalisés par les « administrations » (au sens de la Comptabilité nationale (1)) ont atteint 41,8 milliards de francs ; dans ce total, la part de l'Etat proprement dite n'est que de 10 milliards.

(1) La catégorie des administrations comprend l'Etat, les collectivités publiques locales, les établissements publics administratifs, les organismes de sécurité sociale, les organismes administratifs publics.

L'effort d'investissement effectué par les collectivités locales représente au total près de 60 % de celui de l'ensemble de la catégorie des « administrations ».

Cette action s'est progressivement et rapidement accrue puisqu'en francs courants, les investissements des collectivités locales représentaient 14,9 milliards en 1970 et qu'ils atteignent en 1974 23,8 milliards. Ce volume considérable de travaux ne doit pas connaître de ralentissement pendant les cinq années à venir.

b) *Le VII^e Plan prévoit un renforcement de leur rôle à cet égard, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de réduction des inégalités, par le développement des équipements collectifs.*

1° Au cours du VII^e Plan, le volume des investissements réalisés par l'ensemble de la catégorie des « administrations » doit s'accroître sensiblement.

Les données contenues dans le « dossier quantitatif » font ressortir que le taux de croissance annuel de leur formation brute de capital fixe s'élèvera pendant le VII^e Plan à 4,5 %, soit un taux sensiblement égal à celui de la période précédente.

Taux de croissance annuel de la formation brute de capital fixe.

(En pourcentage.)

1965/1970	1970/1975 VI ^e Plan	1975/1980 VII ^e Plan
7,2	4,3	4,5

La part de l'investissement des administrations comparée à la production intérieure brute demeurera sensiblement constante : 3,7 % en 1980, contre 3,6 % en 1974 et 3,9 % en 1975.

Cette tendance se traduira par un volume d'investissement de l'ensemble des administrations (Etat, collectivités locales, organismes semi-publics d'action économique et Sécurité sociale) estimé en 1980 à 89,4 milliards de francs courants contre 50,2 milliards en 1975. **Sur ce total, la part incombant aux collectivités locales se situera en 1980 à 51,7 milliards soit un doublement (en francs courants) par rapport à 1974.**

2° Les programmes d'action prioritaire concernent largement les collectivités locales.

Le Rapporteur de la Commission des Finances doit d'abord se féliciter de la définition de ces programmes qui reprend un des vœux exprimés l'an passé par la Commission des Finances. Il est devenu nécessaire en effet, face à la croissance des dépenses de fonctionnement, d'intégrer dans un même programme dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement. Ces programmes financiers intégrés permettent une meilleure appréhension de l'ensemble des problèmes.

Sur bien des points, les programmes d'action prioritaires s'inscrivent dans les compétences reconnues aux collectivités locales, qu'il s'agisse des actions d'enseignement, des actions en faveur du maintien à domicile des personnes âgées — dont le rapport du VII^e Plan précise à cet égard que « les collectivités concernées accompagneront l'action initiale de l'Etat et en prendront ensuite le relais » — de l'humanisation des hôpitaux, de l'amélioration du logement en zone — « où l'intervention de l'Etat viendra appuyer les initiatives locales » —, des transports urbains.

Bien entendu, les programmes d'action prioritaires prévoient en parallèle la mise en place des crédits budgétaires correspondants. Les collectivités locales concernées recevront donc les subventions ou incitations correspondantes. **Néanmoins, les élus locaux ne peuvent manquer de s'inquiéter des modalités du financement : qu'il s'agisse du mode et de la rapidité de délégation des crédits ou qu'il s'agisse des relais à prévoir aux crédits d'Etat** puisqu'aussi bien le rapport du VII^e Plan souligne à maintes reprises que les collectivités locales auront ultérieurement la responsabilité totale des différentes opérations.

II. — LES MOYENS DE FINANCEMENT ENVISAGÉS NE PERMETTRONT PAS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES D'ÉVITER UN ENDETTEMENT AGGRAVÉ

Il importe à ce sujet de citer le rapport du Comité de financement, qui estime que les « besoins de financement des collectivités locales semblent sous-estimée par rapport à une simple extrapolation des tendances passées ».

La lecture du rapport sur le VII^e Plan et l'analyse du dossier quantitatif qui l'accompagne montrent que les collectivités locales ne pourront pas, au cours de ces cinq ans, ne pas être contraintes à un nouvel effort d'endettement massif.

a) En premier lieu, *la sensibilité particulière des finances locales à la conjoncture conduit fatalement les collectivités locales à recourir à l'emprunt.*

En effet, toute détérioration de la conjoncture économique se traduit nécessairement pour celle-ci par un déséquilibre financier plus que proportionnel. En période d'inflation tout d'abord, en raison de leur nature et de leur assiette, les impôts perçus par les collectivités locales enregistrent une croissance plus faible que celle des impôts perçus par l'Etat ; de même les subventions très souvent forfaitaires attribuées par l'Etat ne sont pas — ou trop tardivement — réévaluées. Un recours à l'emprunt s'avère ainsi inéluctable.

En période de récession, la politique de relance qui est mise en œuvre passe le plus généralement par un accroissement des investissements publics dont les collectivités locales sont maîtres d'œuvre pour une large part. Mais, une fois encore, l'absence de souplesse des finances locales oblige ces collectivités à s'endetter massivement. **Quelle que soit la phase de la conjoncture, il semble donc inévitable que, dans la structure actuelle de leurs finances, les collectivités locales soient condamnées à s'endetter toujours plus lourdement. Le financement des engagements du VII^e Plan en fournit une nouvelle preuve.**

b) *Les sources de financement prévues par le Plan sont très insuffisantes.*

— On ne peut pas estimer en premier lieu que la mise en œuvre de la loi foncière procurera des ressources additionnelles suffisantes. Même dans l'hypothèse où le système prévoyant l'affectation des sommes provenant du dépassement du plafond légal de densité jouerait dans les conditions les plus favorables aux collectivités locales, son produit a été estimé à une somme de un milliard, tout à fait marginale si on la rapporte à l'ampleur du solde à financer en 1980 (15,6 milliards).

En réalité, il n'est pas possible de tenir cette recette pour assurée, ni même de prévoir sa régularité. En effet, le mécanisme même de la loi foncière devrait produire des effets sur le comportement des propriétaires, des constructeurs, voire des collectivités locales elles-mêmes qui, à taille égale, ne pratiqueront pas nécessairement la même politique de « dédensification ».

— Quant au relèvement de certains tarifs, il peut se révéler nécessaire dans certaines circonstances, afin de rapprocher le prix des prestations fournies de leur coût véritable par la collectivité, mais il serait vain de fonder une véritable politique de financement des équipements locaux sur de telles ressources.

— Enfin, il paraît difficile d'accroître à nouveau la fiscalité pesant sur les contribuables locaux. Elle a atteint dans bien des cas, compte tenu de sa structure particulière, un niveau proche du seuil de tolérance pour la population. La politique de transferts des charges menée par l'Etat depuis de longues années lui a permis de maintenir — voire même de diminuer la part des impôts d'Etat dans la production intérieure brute. Dans le même temps, et pour des raisons inverses, les collectivités locales ont vu alourdir chaque année davantage la pression d'impôts archaïques. Le tableau suivant met bien en évidence cette évolution (abstraction faite de l'année 1974, exceptionnelle en raison de retards dans l'émission des rôles).

Pourcentage des impôts par rapport à la production intérieure brute.

	1959	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1980
Impôts perçus par l'Etat	21,5	20,8	19,4	19,7	19,4	20,7	19	20
Impôts perçus par les collectivités locales (1)	3,1	3,7	3,7	3,4	4,5	3	4,7	4,5

(1) Y compris le V.R.T.S.

Le chiffre retenu pour 1980 (4,5 % de la P.I.B.) aboutit en fait au maintien du haut niveau actuel de pression de la fiscalité locale. D'ailleurs, selon certaines informations recueillies par votre Commission des Finances, la progression annuelle (en valeur) de la fiscalité locale sera de 14 % au cours du VII^e Plan, contre 15 % pendant le VI^e Plan. Il n'est pas sûr que ce niveau d'imposition puisse être facilement maintenu et accepté.

En effet, la modernisation, actuellement menée, des bases de la fiscalité locale ne permettra sans doute pas un élargissement suffisant de l'assiette qui seul permettrait d'éviter un alourdissement de la charge fiscale individuelle.

c) Un recours massif à l'emprunt s'imposera donc ; il menace en fait l'équilibre des collectivités locales.

Compte tenu de l'ampleur des programmes d'investissement pendant les années 1975-1980 et de la faiblesse des ressources propres, les collectivités locales vont une fois encore être contraintes de rechercher des ressources externes qui sont une menace pour leur équilibre, et à la limite, pour leur autonomie.

1° L'ampleur du besoin de financement des collectivités locales n'a jamais été aussi considérable.

En termes de Comptabilité nationale, le terme besoin de financement signifie que l'épargne brute dégagée après le paiement des dépenses de toutes natures (salaires, dépenses d'assistance, subventions, etc.) est insuffisante pour couvrir le financement des investissements. L'évolution des dernières années, et, *a fortiori* la projection établie pour l'année 1980, montre que cette insuffisance ne cesse de s'accroître.

Besoin de financement des collectivités locales.

(En milliards de francs courants.)

1960	1970	1973	1974	1975	1980
— 1,6	— 5,4	— 5,2	— 7,9	— 2,4	— 15,6

La mise en évidence d'un besoin de financement aussi considérable en 1980 ne peut manquer de susciter les craintes les plus vives pour l'équilibre financier des collectivités locales. Il semble d'ailleurs que sur ce point les responsables des études préalables du VII^e Plan se soient largement interrogés. Le rapport du Comité de financement présente en effet une projection dans laquelle le besoin de financement des collectivités locales est estimé en 1980 à 14,8 milliards, avec le commentaire suivant, précisant qu'« à la suite de transferts entre administrations le besoin de financement serait ramené à 10,8 milliards ».

Tel n'est pas le cas, puisque le dossier quantitatif fourni à l'appui du VII^e Plan fait apparaître un besoin de financement supérieur (15,6 milliards). Il correspond sans doute aux tâches d'investissement attribuées aux collectivités locales ; **mais il faut déplorer qu'aucune ressource propre ne permette d'en assurer le financement.** Celles-ci devront donc emprunter ; la projection économique souligne d'ailleurs que la part des collectivités locales dans l'ensemble des emprunts à moyen et à long terme passera de 6,6 % du total en 1973 à 8,6 % en 1980.

2° La continuation d'une telle politique est inacceptable car elle menace l'équilibre même des collectivités locales.

Autant, une telle politique d'emprunt peut se justifier quand elle demeure limitée, autant une telle politique est condamnable quand elle devient permanente. **Le volume de la dette des collectivités locales a**

atteint des proportions inquiétantes : elle est passée de 35,5 milliards de francs en 1969 à 51,5 milliards en 1972, soit une progression de 45 % (1).

Cette dette représente en outre une charge annuelle considérable, qui, compte tenu des emprunts récents, ne pourra que croître davantage. Les documents établis par la Direction de la comptabilité publique nous apprennent qu'en 1969 la charge globale de la dette représentait 5,1 milliards de F ; en 1972 elle était de 7,2 milliards.

Dans le même temps, l'ensemble des subventions versées par l'Etat était respectivement de 7,4 et de 8,9 milliards.

Compte tenu des orientations retenues par le VII^e Plan, la situation ne peut que s'aggraver. Il est du devoir du Rapporteur de la Commission des Finances du Sénat d'attirer l'attention du Gouvernement sur la menace que cette situation représente pour l'équilibre des collectivités locales. Il faut mettre en place un système de financement sur des ressources propres assurées par l'Etat correspondant en réalité aux nombreux transferts des charges réalisés. L'engagement pris par le Gouvernement de restituer aux collectivités locales d'ici 1980-1981 l'intégralité de la T.V.A. versée par elles sur les équipements qu'elles réalisent répond à cette préoccupation. On peut toutefois se demander s'il ne serait pas nécessaire d'aller au-delà, en dotant le Fonds d'équipement des collectivités locales de moyens renforcés pour leur permettre de faire face à l'important besoin de financement que les projections du Plan ont mis en évidence.

Il devient chaque jour plus urgent de redéfinir sur des bases claires les fonctions dévolues aux collectivités locales et de prévoir des ressources stables, régulières, autonomes qui assurent à ces collectivités les moyens de leur liberté.

*
**

De quelque côté que l'on aborde ce difficile problème, force est de constater qu'il représente le point noir de ce VII^e Plan.

Si l'étude qu'a menée votre Rapporteur lui a permis de constater dans bien des cas que le Plan qui est soumis au Parlement comporte de larges incertitudes, l'examen de la situation prévisionnelle des finances des collectivités locales l'a, bien au contraire, conduit à

(1) Il faut noter que, dans le même temps, l'endettement général de l'Etat (y compris les dépôts des correspondants) est passé de 167,9 milliards de F en 1969 à 178,04 milliards en 1972 (+ 6 %). Cette faible progression de la dette explique que les intérêts versés par les collectivités locales sur les prêts antérieurs aient augmenté de 2,6 milliards de F en 1970 à 4,8 milliards en 1974 (+ 85 %), alors que ceux versés par l'Etat ont diminué de 15 % (5,4 milliards de F en 1970 contre 4,7 milliards en 1974).

une certitude : les communes et départements ne seront pas en mesure, au cours de ce Plan, de faire face à leurs besoins de financement d'équipements sans un appel massif à l'emprunt dont on connaît les dangers.

e) L'incertitude quant au financement de la Sécurité sociale.

Il convient de rappeler en ce domaine les observations présentées par votre Commission des Finances sur les orientations préliminaires du VII^e Plan.

Les hypothèses retenues l'an dernier pour l'évolution au cours du VII^e Plan de la part des cotisations sociales dans la production intérieure brute et du solde du compte de la Sécurité sociale ont été exposées dans le paragraphe A ci-dessus consacré au déséquilibre global des finances publiques.

Ces hypothèses avaient conduit votre Commission à souligner l'élément d'incertitude que constituait l'évolution des cotisations sociales et le silence sur ce point du rapport gouvernemental. Elle exprimait son inquiétude devant les répercussions économiques et sociales de cette évolution en ce qui concerne :

— le coût respectif du travail et du capital pris comme facteurs de la production ;

— l'accroissement des inégalités de revenus qui résulterait « en l'état actuel des choses », c'est-à-dire de l'assiette des cotisations sociales, d'une aggravation de leur poids.

Votre Commission avait examiné les éventualités diverses évoquées dans le rapport gouvernemental :

- meilleur maîtrise de l'évolution des dépenses sociales afin de ralentir la progression des cotisations ;

- modification de la répartition des cotisations, aussi bien entre les assurés par la poursuite du déplafonnement dans les régimes de salariés, qu'entre les entreprises grâce à une diversification de l'assiette des cotisations incluant non plus uniquement les salaires versés mais d'autres variables telles que la valeur ajoutée de l'entreprise.

Mais votre Commission avait surtout insisté sur l'intérêt de rechercher dans une troisième direction une solution tendant à distinguer, en vue d'en répartir le financement entre le budget de l'Etat et celui de la Sécurité sociale, les prestations sociales relevant de la solidarité nationale ou de la solidarité professionnelle. Elle estimait, en parti-

culier, que « l'élaboration définitive du VII^e Plan devrait être l'occasion d'une réflexion approfondie sur la façon optimale de répartir la charge des finances publiques entre les cotisations sociales et le système fiscal ».

*
**

On doit souligner combien est étroite la marge d'action permettant de concilier les exigences du progrès social et l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

1° *Les exigences du progrès social.*

Le rapport gouvernemental affirme :

« Les aspects redistributifs des prestations sociales et de leur mode de financement devront être accentués. »

Se rattachent à cet objectif les actions prévues en faveur des personnes âgées, des immigrés, des handicapés, inadaptés et de toutes personnes qui, du fait de l'instabilité ou de l'insuffisance de leurs ressources, se trouvent dans une situation plus ou moins précaire.

En ce qui concerne les personnes âgées, la revalorisation de leurs ressources sera pouruivie par l'augmentation du minimum vieillesse garanti au-delà de soixante-cinq ans dont le Chef de l'Etat vient de préciser qu'il serait porté à 10.000 F par an d'ici à la fin 1977, soit une augmentation de près de 25 %. En outre, le Gouvernement a prévu des mesures en vue d'améliorer le système des retraites : aménagement de la progression des taux de pension au-delà de soixante ans dans le sens de la neutralité actuarielle, introduction d'une possibilité de liquidation de la pension en deux temps, déplafonnement (jusqu'à quarante-deux ans d'ici à 1980) des durées d'activités prises en compte pour les travailleurs manuels.

2° *Les impératifs de l'équilibre financier de la Sécurité sociale.*

En vue de restaurer à moyen terme l'équilibre de l'ensemble des finances publiques, le rapport gouvernemental inscrit comme priorité le rétablissement de l'équilibre du budget de l'Etat et la préservation de celui de la Sécurité sociale. Cette priorité est assortie d'une règle très nettement affirmée :

« Les perspectives tendues d'équilibre du budget de l'Etat interdisent d'envisager... une budgétisation plus poussée qu'actuellement des dépenses de la Sécurité sociale. Son équilibre devra donc être assuré sur ses propres ressources. »

Comme les perspectives à moyen terme de la Sécurité sociale demeurent préoccupantes, en raison notamment de la rapidité croissante des prestations à un taux annuel de 6 à 7 % (5,7 % pour la P.I.B.), le rapport préconise deux sortes de moyens pour réaliser l'équilibre nécessaire.

Premier moyen, limiter le niveau global des prestations sociales.

Cela suppose une grande sélectivité des dépenses fondée :

— d'une part, sur un effort accentué pour maîtriser la progression des dépenses d'assurance maladie grâce au développement des mesures de préventions sanitaires et sociales (programmes d'actions prioritaires n^{os} 25 et 32), à l'utilisation des profils médicaux, à une meilleure tarification des produits pharmaceutiques et des consultations externes et une gestion plus attentive des services hospitaliers ;

— d'autre part, sur la progressivité de la mise en œuvre des actions nouvelles, qu'il s'agisse de la revalorisation des retraites ou de l'accroissement des ressources des familles.

Deuxième moyen, tendre à une répartition plus équitable des cotisations.

Cela signifie :

— d'une part, répartir d'une façon plus équilibrée, entre les assurés et leurs employeurs, dans la ligne engagée début 1976, les majorations éventuelles de cotisations d'assurance maladie et vieillesse ;

— d'autre part, assurer une meilleure répartition des cotisations des employeurs entre les industries de main-d'œuvre et les autres activités.

En résumé, le rapport gouvernemental propose :

— pour la politique des transferts sociaux, la mise en œuvre progressive d'actions nouvelles en faveur des retraités et des familles et, en revanche, le freinage de la progression des dépenses d'assurance maladie ;

— pour les modalités de financement, d'une part le rejet d'une budgétisation accrue des dépenses de Sécurité sociale et du dé plafonnement des salaires servant de base aux cotisations sociales, d'autre part une répartition des cotisations plus favorable aux entreprises notamment aux industries de main-d'œuvre.

Il convient maintenant de chiffrer ces propositions à partir des éléments figurant dans la projection pour l'année 1980 établie en

avril 1976 par l'I.N.S.E.E. et d'examiner si les perspectives offertes sont satisfaisantes et quelles chances elles ont de se réaliser.

3° Les perspectives en matière de financement des transferts sociaux.

La projection établie par l'I.N.S.E.E. comporte d'abord une évaluation des hypothèses retenues par le rapport sur le VII^e Plan en matière de transferts sociaux, puis, à partir de cette base, les résultats concernant les comptes de la Sécurité sociale.

a) L'évaluation des hypothèses retenues par le rapport gouvernemental en matière de transferts sociaux.

Ces hypothèses concernent respectivement les actions dans les domaines des retraites, de la famille et de l'assurance maladie.

En ce qui concerne l'amélioration des retraites, la projection a retenu et évalué deux hypothèses :

— des mesures tendant à assurer une plus grande neutralité des pensions du régime général pour les retraites prises entre soixante et soixante-cinq ans. Ces mesures qui devraient entraîner un effectif de 150.000 pensionnés supplémentaires en 1980, dont un tiers conserveraient une activité, coûteraient à la Sécurité sociale 6 milliards de F en 1980 ;

— la revalorisation du minimum vieillesse plus rapide que l'évolution du salaire moyen, évaluée à 3 milliards de F en 1970.

Cette dernière hypothèse ne figurait pas dans une précédente projection établie en février par l'I.N.S.E.E. qui retenait en revanche une variante à l'amélioration du régime des retraites dont le coût aurait été de 6 milliards de F en 1980.

En ce qui concerne la nouvelle politique globale de la famille, la projection d'avril ne présente aucune évaluation et ce silence conduit à penser que cette action sera financièrement neutre.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses d'assurance maladie, on a supposé que la progression des prestations serait ralentie, par rapport à sa tendance spontanée, de — 13 milliards de F en 1980.

b) L'équilibre du compte de la Sécurité sociale.

La préservation de l'équilibre du compte de la Sécurité sociale, compte tenu d'une situation de départ qui, en deux années 1974 et 1975, s'est sensiblement dégradée, de la tendance spontanée de la

progression des transferts sociaux, enfin des nouvelles dépenses engagées, ne peut résulter seulement du rythme, même soutenu, de la croissance.

La projection de l'I.N.S.E.E. sur 1980 propose en conséquence d'apporter des inflexions tant aux dépenses qu'aux recettes :

— *dépenses*, le taux de croissance annuel moyen des transferts sociaux (prestations + assistance + subventions aux ménages) serait ainsi ramené à 5,9 % sur la période 1975-1980 au lieu de 7,7 % sur la période 1970-1975, grâce au freinage des dépenses d'assurance maladie et bien que les transferts sociaux connaissent encore le rythme d'accroissement le plus rapide de toutes les dépenses des administrations ;

— *recettes*, le taux de croissance annuel moyen des cotisations sociales reçues par les administrations serait de 6,4 % sur la période 1975-1980, la majoration des cotisations étant également partagée entre les entreprises et les ménages.

Le tableau ci-dessous replace ces évaluations dans la longue période.

(En pourcentage.)

TAUX DE CROISSANCE annuel moyen en valeur réelle	1960-1965	1965-1970	1970-74	1970-1975	1974-1975	1975-1980
Des prestations sociales	10,9	6,7	7	7,7	10,7	5,9
Des cotisations sociales	11,3	8,1	7,1	6,9	5,7	6,4

Le résultat final serait le suivant :

— en ce qui concerne la part des prélèvements dans la production intérieure brute (en %).

	1965	1970	1974	1975	1980 (projection de février 1976)	1980
De la Sécurité sociale	13,8	15,1	16,3	18,1	18,3	18,3
Des cotisations sociales	13,6	15,1	16,2	17,7	17,9	18,2

— en ce qui concerne les capacités (+) ou besoins (—) de financement (en milliards de F).

	1970	1974	1975	1980 (projection de février 1976)	1980
Etat	+ 7,3	+ 9,5	— 27,3	— 3,5	+ 11,2
Sécurité sociale	+ 5,8	+ 7,1	+ 3,5	+ 8,2	— 0,7

Le poids des cotisations sociales dans la P.I.B. s'accroîtra donc de près de deux points par rapport à 1974 pour maintenir une capacité de financement de l'ensemble Etat-Sécurité sociale de 10,5 milliards de F en 1980.

L'évolution des concours financiers du budget de l'Etat aux divers régimes — sous forme d'affectations budgétaires, de taxes parafiscales et de subventions — est retracée dans le tableau ci-dessous en pourcentage de la masse des prestations servies par l'ensemble des régime.

Les concours financiers de l'Etat aux divers régimes.
(En pourcentage des prestations servies.)

1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
8,2	11,1	11	10,6	10,9	10,4	12

Après une augmentation importante entre 1965 et 1970, on constate une relative stabilisation du pourcentage des concours budgétaires. Le relèvement enregistré en 1975 est dû à la prise en charge transitoire par le budget de la charge supportée par le régime général au titre de la compensation généralisée. Il devrait disparaître à partir de 1978.

En tout état de cause, d'ailleurs, la contribution de l'Etat au financement des prestations sociales apparaît en France inférieure à ce qu'elle est dans les pays voisins, ainsi que le montre le tableau ci-dessous (sources : premier budget social européen établi par la C.E.E. en 1974, année de référence 1972).

	FRANCE	ALLEMAGNE	ITALIE	PAYS-BAS	GRANDE-BRETAGNE	DANEMARK
Cotisations d'employeurs	66	51,2	52	43,2	33,9	9,6
Cotisations des travailleurs	20,3	24,1	15,3	36,2	18,4	6,6
Taxes et subventions	12	21,1	26,1	12,2	39,7	81
Revenus des capitaux	1,7	3,6	6,6	8,4	8	2,8
Total	100	100	100	100	100	100

c) *Les chances de réalisation des perspectives de financement de la Sécurité sociale.*

L'accroissement rapide des transferts sociaux est d'autant plus préoccupant qu'il repose sur des hypothèses qu'on peut juger optimistes en matière de dépenses et de recettes :

— en matière de dépenses, l'hypothèse est celle d'un fort ralentissement de la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie représentant près de 1 % de la P.I.B. en 1980. Or, l'expérience passée et la structure même de ces dépenses, qui font une part importante et croissante aux frais de personnel, donnent à penser qu'il sera difficile de tenir l'objectif fixé ;

— en matière de recettes, l'hypothèse est celle d'une répartition égale de la charge supplémentaire résultant des majorations de cotisations sociales entre les entreprises et les ménages. Cette hypothèse, justifiée par le souci de rétablir la capacité de financement des entreprises conduit cependant à accroître la part de la charge supportée directement par les assurés en une période où les cotisations sociales seront en accroissement rapide.

Cette conséquence est inévitable dès lors qu'on exclut un accroissement de la budgétisation des dépenses de Sécurité sociale. Elle se conjugue avec l'absence de toute mesure de déplafonnement des salaires servant d'assiette aux cotisations sociales dont le caractère dégressif va ainsi se trouver aggravé. On ne voit pas comment dans ces conditions « les aspects redistributifs des prestations sociales et de leur mode de financement » pourraient être accentués. En outre, la projection de 1980 suppose une modification du comportement antérieur des agents économiques dans le sens d'une modération des revendications de salaires. Une forte hausse des cotisations sociales directement supportées par les salariés risque d'infirmier cette hypothèse. Dans ce cas, le retour aux comportements passés aurait pour effet, selon les études de l'I.N.S.E.E., d'accroître le déséquilibre du compte des administrations dont le besoin de financement serait triplé passant de 10,5 à 31 milliards de F en 1980.

CHAPITRE II

UNE CONTRAINTE DE PROGRÈS : L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ENTREPRISES

L'amélioration de la productivité des entreprises constitue à coup sûr le meilleur moyen de limiter la hausse des prix de détail.

Un effort important d'investissement est donc indispensable. Cet objectif implique l'existence de ressources d'épargne abondantes et adaptées à la nature des projets d'équipement à réaliser.

a) Un effort important d'investissement.

1° *Les motifs.*

Actuellement l'économie française dispose d'une capacité de production inemployée relativement importante (de l'ordre de 8 à 13 %). On pourrait en déduire qu'il sera possible d'assurer la forte croissance prévue pour la durée du VII^e Plan avec des investissements réduits. Cependant plusieurs arguments militent pour un effort d'investissement plus soutenu :

— l'amélioration de la situation de l'emploi d'ici à 1980 nécessite la création de 1.320.000 emplois. Il s'agit là d'un objectif très ambitieux nécessitant un ensemble de mesures rigoureuses. L'investissement devrait pour sa part y concourir : en effet, même si on observe, en partie, une substitution du capital au travail, globalement les investissements sont plutôt générateurs d'emplois.

— La meilleure prise en compte de la qualité de la vie des Français nécessite un effort d'investissement complémentaire, au niveau des administrations dans le domaine des services collectifs et au niveau des entreprises, notamment pour améliorer la sécurité du travail et pour assurer la protection de l'environnement.

— La nécessité impérieuse d'équilibrer notre balance des paiements, malgré les économies d'achats qu'il paraît possible de réaliser, conduit à prévoir une croissance du volume des exportations de 10,2 % par an en moyenne de 1975 à 1980, soit très nettement plus

que la progression moyenne de la production intérieure brute de nos principaux partenaires (4,2 % d'après les hypothèses de l'I.N.-S.E.E.) et même plus que la croissance en volume du commerce mondial qui est estimée à 7 ou 8 % en moyenne pour la même période. Cette performance ne pourra être atteinte que moyennant des efforts considérables pour assurer la compétitivité des produits français. Il n'est pas raisonnable d'attendre celle-ci d'une quelconque dévaluation de notre monnaie. Elle ne pourra donc être obtenue que par un effort important de modernisation de notre appareil de production et de commercialisation, allié à une bonne maîtrise de l'inflation.

— Enfin l'année 1980 ne constitue pas un terme et la poursuite du développement de notre économie à plus long terme nécessite un effort d'investissement préalable.

L'ensemble de ces éléments semble justifier l'importance de l'effort d'investissement prévu mais nécessite aussi une réorientation.

2° *Les données globales.*

L'examen des taux de croissance doit être effectué avec prudence du fait des perturbations intervenues en 1975. En effet, sur la période 1975-1980 le volume de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.), représentant les investissements, croît de 5,9 % en moyenne contre 4,1 % pour la consommation et 5,7 % pour la production intérieure brute (P.I.B.). Par contre, si l'on prend comme année de référence 1974, on obtient une croissance moyenne sur la période 1974-1980 de 4,2 % pour la F.B.C.F. contre 4 % pour la consommation et 4,3 % pour la P.I.B. Cela signifie qu'après la chute de 1975 les prévisions pour les années ultérieures correspondent à un rattrapage. Ceci est confirmé par l'examen du taux d'investissement (mesuré par le rapport de la F.B.C.F. à la P.I.B.), qui s'établirait en 1980 aux environs de 29 % (1), soit un niveau identique à celui observé en moyenne au cours de la période 1971-1975 (VI^e Plan). Il faut remarquer que ce taux était très élevé par rapport aux périodes précédentes : 28,2 % de 1966 à 1970 (V^e Plan) et 25,2 % de 1961 à 1965 (IV^e Plan).

Les comparaisons internationales ne sont pas très fiables en ce domaine du fait des définitions souvent différentes de la F.B.C.F. D'après les statistiques de l'O.C.D.E., le taux d'investissement fran-

(1) Pour des valeurs de la F.B.C.F. et de la P.I.B. mesurées aux prix de 1970 (« en volume »). Si l'on tient compte de la dérive relative des prix, ce taux passe même à 29,9 % (« en valeur nominale ») ce qui marque un accroissement sensible.

çais pour la période 1970-1974 serait l'un des plus élevés : 25,8 % contre 14,2 % aux Etats-Unis, 22,1 % au Canada, 21,1 % en Italie, 18,9 % en Grande-Bretagne mais 34,9 % au Japon. Les statistiques de la Communauté économique européenne qui utilisent une définition différente confirment néanmoins cette impression : alors que jusqu'en 1964 le taux d'investissement de la France se situait au-dessous de la moyenne des neuf pays, depuis 1965 il se situe constamment au-dessus. Le taux d'investissement français se situe ainsi très proche de celui de l'Allemagne et très nettement au-dessus de ceux de l'Italie et de la Grande-Bretagne.

3° *La réorientation des investissements.*

a) *Par catégorie d'agents.*

La F.B.C.F. des ménages (essentiellement le logement) qui représentait environ 20 % de la F.B.C.F. totale depuis très longtemps retomberait en 1980 à 17 %. La part des administrations dans la F.B.C.F. totale qui avait nettement augmenté de 1960 à 1965 s'était ensuite stabilisée aux environs de 13 % pour retomber en 1974 à 12 %. Après le bond de 1975 qui avait porté sa part à 13,7 %, l'évolution ultérieure marquerait un retour à un niveau moyen : 12,8 %.

Ainsi la part des entreprises non financières qui avait diminué presque constamment jusqu'en 1974 où elle avait atteint 66,6 %, après la chute de 1975 à 64,7 % progresserait très fortement ensuite pour atteindre 69,2 % en 1980, niveau jamais atteint.

b) *Par type de biens.*

La répartition en investissements productifs, logements et autres recouvre partiellement la répartition par agents.

La part du logement qui était de l'ordre de 25,8 % ces dernières années passerait à 22 % en 1980. Ce très net ralentissement de l'effort d'investissement en logement résulte de la perspective d'une stagnation du nombre de logements neufs construits dont l'influence ne serait que partiellement compensée par l'amélioration de la qualité des logements neufs et par l'effort de réhabilitation des logements anciens.

C'est donc du côté des investissements productifs que l'on verrait apparaître la plus forte croissance. Leur part dans le total qui avait tourné autour de 61 % dans le passé, passerait en 1980 à 64,3 %, leur croissance en volume s'établissant à 7,5 % en moyenne de 1975 à 1980 contre 5,9 % pour l'ensemble de la F.B.C.F.

Le taux d'investissement productif (rapport des investissements productifs à la valeur ajoutée au prix intérieurs) qui avait crû de 14,4 % en 1960 à 18 % en 1970 pour retomber légèrement à 17,8 % en 1974 atteindrait ainsi le niveau exceptionnel de 18,3 % en 1980.

c) *Répartition des investissements productifs par branche.*

L'effort d'investissement ne sera pas également réparti selon les branches.

Trois branches bénéficient d'un taux de croissance du volume de l'investissement de 1974 à 1980 supérieur à la moyenne qui est de 4,9 % :

— *L'énergie.* Alors que le volume d'investissement avait baissé de 1970 à 1974 dans ce secteur, ce devrait être celui ou il croîtra le plus rapidement : 7,3 % en moyenne de 1974 à 1980. Il s'agit, on le sait, du considérable effort qu'il faudra faire pour accroître l'indépendance énergétique de la France et réduire la facture du pétrole qui est très lourde.

— *Les transports et les télécommunications :* déjà privilégiés de 1970 à 1974, ces deux secteurs bénéficieront d'un taux de croissance du volume des investissements de 7,1 %. Trois programmes d'action prioritaire concernent ce secteur : l'équipement téléphonique, la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée, le désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central. Si l'équipement téléphonique semble indispensable au développement économique d'un pays comme le nôtre, les choix effectués en matière de transports peuvent prêter à discussion.

— *Le secteur des services* (qui ne comprend pas les services collectifs assurés par les administrations) devraient voir le volume de leurs investissements croître de 6,5 %. Au cours des trois derniers plans, ce secteur avait toujours été l'un de ceux où le taux de croissance du volume des investissements est le plus fort. Il est vrai que ses investissements comprennent les achats des sociétés de crédit-bail dont le développement a été, et sera, très important. Ces investissements sont en fait utilisés par d'autres secteurs et en particulier l'industrie. Pour les services proprement dits et en particulier les services aux entreprises, des retards subsistent encore et l'effort entrepris devrait faciliter les nombreuses créations d'emplois qu'on y attend.

Le taux de croissance du volume de l'investissement reste important dans les *industries agricoles et alimentaires* : 4,7 %. On peut se demander si ce taux sera suffisant pour assurer la nécessaire modernisation de ce secteur.

La croissance du volume des investissements serait la plus lente :

— Dans le secteur des *commerces* : 3,3 %. Ce secteur semble sacrifié dans le VII^e Plan : son effort d'investissement, il est vrai très fort au cours des précédents Plans, serait très fortement ralenti. Considérerait-on que la modernisation du commerce est maintenant suffisante ? En outre, il sera aux premières lignes du combat contre l'inflation où il devra subir un contrôle renforcé des marges.

— Pour le *bâtiment* et les *travaux publics* le ralentissement (3,3 %) est corrélatif à la diminution relative de la demande de logements. Cependant un programme d'action prioritaire visera à favoriser l'industrialisation de la construction.

— Pour l'*agriculture* le taux de croissance devrait être de 2,1 % pour les investissements comme pour la valeur ajoutée. Le taux d'investissement serait ainsi conservé.

Pour ce qui concerne l'*industrie* (hors C.E.A.), le taux de croissance du volume des investissements est inférieur à la moyenne : 3,8 % de 1974 à 1980, ce qui correspond à une progression moyenne de 6,3 % de 1975 à 1980 compte tenu de la baisse de 7,5 % en 1975. Cette moindre progression doit être tempérée en raison de ce qui a été dit plus haut à propos des entreprises de crédit-bail.

4^o Investissement et inflation.

En principe certains types d'investissements, qu'on pourrait désigner par le terme général d'investissements de productivité, ont des effets favorables sur les coûts, en particulier sur les coûts salariaux et vont donc dans le sens d'une réduction de l'inflation. Cependant il faut noter que cette forme de substitution du capital au travail va à l'encontre de l'objectif du plein emploi.

Par ailleurs, de nombreux observateurs pensent que la non-sélectivité de l'effort d'investissement effectué depuis 1968 ou 1970 serait une des causes de l'accélération de l'inflation au cours des dernières années. Des études récentes effectuées par l'I.N.S.E.E. (publiées dans *Economie et Statistique*, n^o 77, d'avril 1976) semblent indiquer que l'investissement n'est pas en soi une cause d'inflation mais que certains effets indirects sont fortement inflationnistes. Ces études citent également l'influence néfaste des disparités sectorielles et aussi, paradoxalement, celle du développement des exportations sur des marchés où les prix internationaux sont élevés. On pourrait également penser qu'un effort trop brutal d'investissement peut entraîner à court terme des coûts supplémentaires (étude, mise en route, adap-

tation du personnel, frais financiers intercalaires...) qui peuvent avoir dans l'immédiat un effet inflationniste.

Cependant, il semble que c'est dans le domaine du financement que les risques sont les plus graves. En plus du problème quantitatif qui sera examiné plus loin, il conviendra de veiller à ce que le coût du financement mis en place soit contenu dans des limites compatibles avec la maîtrise de l'inflation.

b) Investissement et financement.

La nécessité d'investir est évidente : la concurrence que certaines industries de main-d'œuvre risquent de supporter de la part de leurs homologues des pays du tiers monde qui pratiquent des bas salaires devrait en effet devenir de plus en plus vive. Un choix net devrait donc être effectué en faveur des industries d'équipement.

Le très important effort d'investissement et la réorientation de cet investissement entraînent la nécessité d'un effort d'épargne également très important et une modification de la répartition de cette épargne entre les agents économiques et finalement une modification des circuits de financement.

1° Le taux d'épargne intérieure.

Le taux d'épargne intérieure, rapport de l'épargne de l'ensemble des agents économiques à la production intérieure brute, exprime le choix fait par la collectivité entre les consommations immédiates et la préparation de son avenir. Il évolue à peu près comme le taux d'investissement analysé plus haut (il en diffère essentiellement par les variations de stocks, par l'appréciation des stocks due aux variations de prix et par le solde des opérations avec l'étranger). Ainsi donc le taux d'épargne intérieure a fortement augmenté de 1960 à 1970 passant de 26,4 % à 32,1 %. De 1970 à 1974 le taux d'épargne intérieure s'est stabilisé à un haut niveau (31,8 % en moyenne). En 1975, notamment du fait de la diminution exceptionnelle des stocks, le taux d'investissement a pu être maintenu avec un taux d'épargne intérieure sensiblement réduit : 28,1 %.

Les objectifs ambitieux en matière d'investissement, les hypothèses concernant les variations de stocks et les relations avec l'étranger, amènent à prévoir pour 1980 un taux d'épargne intérieure exceptionnellement élevé : 32,4 %.

Ce choix en faveur de l'avenir peut se retrouver dans l'hypothèse faite sur la croissance de la consommation totale : 4,1 % en moyenne de 1975 à 1980 contre 5,7 % pour la P.I.B.

Ce choix d'une importance politique considérable, qui conditionne l'avenir, nécessite donc un sacrifice important au niveau des consommations, dont l'obtention nécessitera des efforts vigoureux, au niveau de l'action mais surtout au niveau du consensus psychologique.

2° Répartition de l'épargne entre les agents.

La répartition de l'effort d'épargne entre les différents agents économiques est donnée par le tableau suivant :

Répartition de l'épargne intérieure.

(En pourcentage du total.)

	MOYENNE 1970-1974	1975	1980
Entreprises (y compris appréciation sur stocks) ..	38,2	35	41,6
Entreprises (hors appréciation sur stocks)	32,4	21,8	36,1
Ménages	41,8	52,9	42
Administrations	14,1	5,9	10,5
Institutions financières	5,9	6,2	5,9

Cette redistribution qui voit croître fortement la part des entreprises et décroître la part de l'administration suppose une évolution des taux d'épargne de chacun des agents comme le montre ce second tableau :

Taux d'épargne des agents.

	MOYENNE 1970-1974	1975	1980
Entreprises (y compris appréciation sur stocks) ..	12,1	9,8	13,5
Entreprises (hors appréciation sur stocks)	10,3	6,1	11,7
Ménages (1)	17,1	17,6	17,5
Administrations (2)	10,4	3,7	7,4
Ensemble (3)	31,8	28,1	32,4

(1) Epargne brute/Revenu disponible.

(2) Epargne brute/Ressources hors subventions entre administrations.

(3) Taux d'épargne intérieure : épargne intérieure/P.I.B.

3° Favoriser la constitution des ressources d'épargne des ménages.

Durant la période du VII^e Plan, il sera donc indispensable de maintenir un haut niveau d'épargne, seul gage d'un financement sain de la croissance, c'est-à-dire opéré sans recours à l'inflation.

C'est pourquoi le Plan prévoit qu'il faudra un taux d'épargne de 17 % par rapport au revenu disponible des ménages. Mais la réalisation de cet objectif nécessitera une politique active de mobilisation de l'épargne. En effet, ce taux est celui réalisé depuis 1970 (avec il est vrai un creux en 1971 et 1972) avec d'ailleurs une pointe à 17,8 % en 1973. Il convient de noter qu'un tel taux d'épargne a été réalisé grâce à l'inflation des années 1970-1975 qui a provoqué un développement très important des liquidités des ménages. Une telle situation est d'autant plus remarquable que le montant des transferts résultant des créances et des dettes des ménages en fonction de l'érosion monétaire est passé de 13,8 milliards de F en 1970 à près de 50 milliards de F en 1975, après avoir atteint 69 milliards de F en 1974. En outre, on doit constater que ces taux élevés d'épargne proviennent également d'une augmentation sensible en valeur absolue de la formation brute de capital fixe passant de 39 milliards en 1970 à plus de 73 milliards en 1974.

Or, dans les années qui vont suivre, il conviendra de soutenir l'effort qui a été consenti jusqu'à présent. La constitution d'une épargne importante est indispensable et devra être encouragée en agissant soit sur les règles du crédit, soit sur la législation fiscale relative à l'épargne. Mais il conviendra également de favoriser une orientation différente de l'emploi de l'épargne.

Néanmoins, il faut être lucide et ne pas oublier que certains facteurs ne rendront pas la tâche facile en la matière. En effet, la décélération de l'inflation risque d'atténuer le jeu du mécanisme de reconstitution d'encaisses des ménages. La mise en œuvre des transferts de revenus se fera en faveur de catégories de population dont la propension à épargner est faible.

Pour réaliser ces objectifs, le Plan qui vous est soumis préconise deux sortes de mesures à prendre. Il s'agit d'une part de réorienter l'épargne vers des placements à long terme et, d'autre part, d'inciter à investir sur le marché des actions.

Dans un premier temps, il faut réorienter l'épargne. Cette réorientation doit être conçue comme conduisant les ménages à souscrire à des types de placements longs et à procéder à des emplois différents.

Afin d'orienter l'épargne vers ces types de placements plus longs, il serait bon d'agir tant au niveau des rémunérations de comptes sur livrets qu'à celui des placements obligataires.

En ce qui concerne les comptes sur livrets, on constate qu'il est anormal de leur servir le même taux de rémunération qu'il s'agisse de dépôts pour de longues périodes ou de transits passagers.

Le Plan suggère donc de privilégier la partie effectivement stable de ces dépôts. Certains avaient proposé que, pour ce faire, un taux plus élevé soit servi au solde minimum enregistré sur les livrets, le reste des fonds étant rétribué à un taux plus faible de façon à inciter les épargnants à laisser un solde minimum important. Or, un tel système serait néfaste dans la mesure où il pénaliserait les petits épargnants et surtout les familles contraintes de faire appel pour de courtes périodes à leur épargne de précaution (par exemple lors de la rentrée scolaire). Il serait sans doute plus équitable de tenir compte des impératifs sociaux du fait que la clientèle des comptes sur livrets ne dispose le plus souvent que de revenus modestes. C'est pourquoi il serait préférable de réserver les suppléments de rémunération à ceux qui accepteraient de s'engager volontairement à long terme même pour des sommes relativement modestes.

L'autre suggestion du Plan vise les placements obligataires. En effet, il faut inciter le public à reprendre goût pour ces titres en assurant les obligations d'une rémunération positive en termes réels qui tienne compte de l'inflation et de la dépréciation du capital.

Mais une véritable réorientation de l'épargne ne pourra devenir effective que si les ménages consentent à procéder à des emplois différents. On a pu observer, au cours des années 1970 à 1974, que la part de la formation brute du capital fixe progressait de 33,9 à 35,7 % dans les emplois de l'épargne des ménages.

C'est pourquoi il serait bon, comme le soulignait d'ailleurs le rapport sur les orientations préliminaires du VII^e Plan, de rechercher un meilleur équilibre entre les avantages fiscaux accordés aux ménages qui empruntent en vue du logement, et à ceux qui placent leur épargne sur le marché financier. Il conviendra de procéder à une révision générale des avantages fiscaux qui ont été consentis dans le passé en fonction de certaines urgences comme la crise du logement ou de considérations conjoncturelles. Il ne s'agit pas d'ajouter des mesures fiscales favorables, mais de les adapter aux formes d'épargne les plus nécessaires économiquement parlant.

Le projet de Plan souligne tout particulièrement qu'il convient d'orienter l'épargne vers les placements en actions. On sait que le marché des actions ne draine plus suffisamment l'épargne des particuliers ; il importe donc de soumettre à un nouvel examen le traitement fiscal des valeurs mobilières afin d'éviter de trop nombreuses distorsions.

Le problème de la réticence des entreprises à augmenter leur capital est bien connu : le coût financier d'une telle opération est supérieur à celui d'une émission d'obligations. Or, la majorité de nos entreprises souffre précisément d'une insuffisance chronique de fonds propres.

Aussi bien non seulement les émissions d'actions sur le marché boursier n'ont-elles cessé de représenter une faible part, mais leur rôle dans le financement de la formation brute de capital fixe des entreprises ne cesse de décroître pour devenir précisément négligeable. Il suffit de songer que la fraction des émissions des entreprises non financières cotées ne finance que 0,6 % de la formation brute de capital fixe.

La cause de ce phénomène réside certainement dans l'inflation, car l'évolution du dividende ne compense pas la baisse de la valeur de la monnaie. Mais la cause fondamentale de la diminution des émissions d'actions réside dans le régime fiscal des dividendes vis-à-vis de l'impôt sur les sociétés ; régime qui constitue une incitation puissante à préférer des formes de financement bénéficiant du régime des frais financiers.

On peut d'ailleurs remarquer que de 1966 à 1972 le pourcentage de capitalisation boursière des ménages (valeurs à revenu variable) a fléchi en passant de 44 à 42 %. L'inflation et les encouragements de la puissance publique y sont pour beaucoup ; en effet ces deux faits ont encouragé les placements dans l'immobilier considéré comme une valeur refuge tandis que la montée des incertitudes et le marketing bancaire ont contribué à conforter l'épargne liquide.

L'action qui constitue un moyen de financement des entreprises devra être plus favorisée qu'elle ne l'a été jusqu'à présent et il conviendra de la promouvoir comme instrument d'épargne et de placement pour les ménages.

Il serait bon de mettre en place des plans d'épargne axés sur la souscription de valeurs mobilières. Ne pourrait-on, pour ce faire, donner la possibilité aux ménages de souscrire les plans d'épargne assortis d'une prime à l'issue de la période d'engagement ? Ces plans devraient consister en souscription par l'intermédiaire de S.I.C.A.V., ou de fonds communs de valeurs mobilières et principalement d'actions. Il va de soi qu'un tel système ne serait concevable que

si des encouragements fiscaux y étaient apportés, notamment en faveur des épargnants modestes.

En ce qui concerne l'aspect fiscal des actions, il conviendrait de procéder à un allègement de la fiscalité des dividendes, par exemple par l'introduction d'un abattement de base semblable à celui qui existe en matière d'obligations. On pourrait même, pour promouvoir l'actionariat, réserver le bénéfice de cet abattement aux accroissements de portefeuilles d'actions.

Néanmoins, il convient de ne pas se cacher que la future imposition des plus-values risque d'entraîner des effets négatifs sur le marché des actions.

4° Capacités et besoins de financement.

La combinaison des objectifs ainsi tracés pour les différents agents en matière d'investissements et d'épargne aboutit (compte tenu d'éléments complémentaires tels que les indemnités d'assurance en capital et le financement de la formation de capital par les entrepreneurs individuels) à des capacités ou à des besoins de financement résumés dans le tableau suivant :

Capacité (+) et besoins (—) de financement.

(En pourcentage de la P.I.B. en valeur.)

	MOYENNE 1960-1969	MOYENNE 1970-1974	1975	1980
Entreprises non financières	— 6,12	— 7,46	— 6,24	— 7,04
Ménages	+ 3,75	+ 4,05	+ 6,37	+ 5,22
Administrations	+ 0,09	+ 0,70	— 2,46	— 0,44
Institutions financières	+ 1,52	+ 1,87	+ 1,82	+ 1,93
Etranger	— 0,15	+ 0,73	+ 0,51	— 0,02
Pays d'outre-mer	+ 0,89	+ 0,12		+ 0,35
F.F.C.E.I. (1)	»	3,32	2,69	3,10

(1) Financement de la formation de capital fixe par les entrepreneurs individuels (partie de l'épargne des ménages utilisée directement au financement d'investissements d'entreprises).

Le besoin de financement des *entreprises non financières* reste très important, un peu moins cependant qu'au cours de la période 1970-1974, car la progression de l'épargne est plus importante que celle des investissements.

La capacité de financement des *ménages* est très sensiblement accrue du fait à la fois de la progression de leur épargne et du ralentissement de la progression de l'investissement en logement.

Les *administrations*, du fait de la diminution de leur taux d'épargne, vont avoir tout au long du VII^e Plan un besoin de financement (certes modeste par rapport à celui de 1975) alors qu'au cours des périodes précédentes elles avaient pu dégager des capacités de financement.

Du fait de leur développement, les *institutions financières* vont voir leur capacité de financement continuer à croître.

Pour les *pays d'outre-mer* la capacité de financement se retrouverait à un niveau moyen.

L'*étranger* qui avait dégagé une capacité de financement importante de 1970 à 1974 (en particulier en 1974) devrait se trouver au voisinage de l'équilibre en 1980.

c) L'évolution du partage de la valeur ajoutée des entreprises et ses conséquences.

1° Données globales.

En ce qui concerne l'ensemble de la production intérieure brute, sa distribution par type d'opération a évolué et devrait évoluer jusqu'en 1980 comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Distribution de la production intérieure brute en pourcentage.
Distribution de la production intérieure brute.

(en pourcentage.)

	1960	1965	1970	1973	1974	1975	1980
Part des salaires (Salaires + cotisations sociales + prestations sociales)	36,9	40,1	41	42	43,8	46,1	45,1
Dont : salaires	(29,1)	(30,8)	(31,2)	(31,9)	(33,2)	(34,5)	(33,7)
Part de l'Etat (Impôts - transferts) (1) .	16,9	16	14,8	14,8	14,4	»	13,7
Divers	7,1	7,4	9,5	10,2	10,7	»	11,4
Dont : intérêts, fermages et dividendes	(5,1)	(5,1)	(6,6)	(7,3)	(7,9)	»	(8,3)
R.B.E.I. (2)	25,6	22,7	20,2	19,7	18,8	19,4	15,4
R.B.E. des ménages (3)	2,9	3,5	3,8	3,3	3,4	3,2	2,7
Epargne des sociétés (hors plus-value sur stocks)	10,6	10,3	10,7	10	8,9	6,1	11,7
P.I.B. (hors plus-value sur stocks)	100	100	100	100	100	100	100

(1) Impôts directs + indirects - subventions - dommages de guerre.

(2) R.B.E.I. : revenu brut des entrepreneurs individuels.

(3) R.B.E. : résultat brut d'exploitation.

Si l'on exclut la production réalisée par les entreprises agricoles et celle réalisée par les ménages, qui sont distribuées d'une manière particulière, c'est-à-dire si on se limite aux entreprises non financières non-agricoles, on obtient la distribution indiquée dans le tableau ci-dessous :

Distribution de la production intérieure brute des entreprises non financières non-agricoles.

(En pourcentage de la P.I.B. hors plus-values sur stocks.)

	1965	1970	1973	1974	1975 (1)	1980
Masse salariale (salaires bruts + cotisations + prestations sociales)	45	46	47,2	48,5	50,2	49,4
(Dont cotisations sociales)	(9,8)	(10,4)	(10,8)	(11,1)	(12)	(11,9)
Revenu brut des entrepreneurs individuels ..	18,2	16,8	15,9	15,8	16,7	13
Impôts nets de subventions	18	16,4	16,4	16,3	15,6	14,7
(Dont impôts = T.C.A. + T.U.S. + I.S. + divers)	(21,9)	(19,9)	(19,9)	(19,4)	(19,5)	(17,9)
Epargne des sociétés	11,9	12,3	11,4	10	6,8	12,9
Divers = Intérêts + divers + fermage + assurances	6,9	8,5	9,1	9,4	10,7	10
(Dont intérêts)	(3)	(4,7)	(5,1)	(5,5)	(n.d.)	(5,8)
Totaux	100	100	100	100	100	100

(1) 1975/compte pré-provisoire.

Même si l'on exclut l'année 1975, tout à fait exceptionnelle (et dans une moindre mesure 1974) les perspectives tracées pour 1980 montrent un certain infléchissement par rapport aux tendances du passé. Nous allons donc examiner quelles conséquences cette évolution peut avoir pour chacun des partenaires sociaux.

2° Salaires et charges sociales.

Si l'on met à part les années 1974 et 1975, les tableaux ci-dessus montrent une croissance importante de la part des salaires et des charges sociales dans la P.I.B. Cependant il faut tenir compte du phénomène de salarisation croissante : la part des salariés dans la population active était de 70 % en 1960, de 78 % en 1970 et devrait passer à 85 % en 1980. Les corrections à effectuer pour éliminer l'influence de ce phénomène sont assez délicates. Il semble cependant

que la part des salaires (hors charges sociales) retrouverait en 1980 un niveau voisin (voire légèrement supérieur) à celui des années antérieures à 1974 si la part des salariés dans la population active restait constante.

Par ailleurs si l'on rapporte la masse totale des salaires nets perçus par les ménages (en provenance des entreprises et aussi des administrations) au nombre de salariés, on peut constater que la croissance du salaire moyen en valeur réelle (déflaté par l'indice du prix de la consommation des ménages) ne sera que de 3,1 % en moyenne de 1975 à 1980 contre 4,5 % en moyenne de 1960 à 1974 et encore de 3,7 % en 1975 par rapport à 1974.

Ce très net ralentissement de la progression du pouvoir d'achat des salaires est sans doute indispensable à la réussite des principales options de ce plan. L'acceptation de cet important effort par les salariés ne pourra se faire que s'ils adhèrent à ces options. Ceci nécessite, notamment de la part du Gouvernement, un intense effort d'information, voire de persuasion. Une condition majeure de l'obtention du consensus des salariés est que le même effort soit demandé, et obtenu, de la part des non-salariés. Au préalable un gros effort devra être fait, avec le concours des professions intéressées, pour la connaissance des revenus non-salariaux. Un effort particulier devra porter sur les professions actuellement fermées.

La part des charges sociales supportée par les entreprises ne devrait pas, au cours du VII^e Plan, progresser plus vite que la part des salaires. En effet, le rapport charges sociales/salaires + charges sociales qui n'avait cessé de croître ces dernières années, passant de 0,21 en 1960 à 0,25 en 1975 devrait se stabiliser à ce niveau jusqu'en 1980. Ceci suppose bien sûr que même compte tenu d'un ralentissement de la croissance des prestations sociales, une partie du financement de celles-ci soit assurée par les salariés, puisqu'aussi bien le projet de VII^e Plan exclut leur prise en charge, même partielle, par l'Etat.

3° Revenu brut des entrepreneurs individuels.

La baisse de la part du revenu brut des entrepreneurs individuels dans la production intérieure brute est pour l'essentiel attribuable à la diminution du nombre d'entrepreneurs individuels, corrélative à la salarisation croissante notée plus haut : la part des non-salariés (qui correspond à peu près aux entrepreneurs individuels) dans la population active totale est passée de 30 % en 1960 à 22 % en 1970 et passerait à 15 % en 1980. Compte tenu de ces fluctuations, l'interprétation des variations du revenu brut par entrepreneur individuel

est très délicate. En première approximation, il semble que celui-ci a crû plus vite que les salaires de 1960 à 1973, moins vite en 1974 et 1975. Pour la période 1975-1980, la croissance du revenu brut par tête serait à nouveau supérieure à celle du salaire par tête. Compte tenu de l'évolution de la F.F.C.E.I. (financement de la formation de capital par les entrepreneurs individuels) qui passerait de 17 % du revenu brut en moyenne de 1970 à 1974 à 20 % en 1980, on peut d'ailleurs admettre que la croissance du revenu brut des entrepreneurs individuels, plus rapide que celle des salaires, résulte plus de la part du revenu qui constitue l'épargne de l'entreprise que de la part qui constitue la rémunération du travail de l'entrepreneur. Mais cette appréciation reste subjective puisqu'en principe ces deux parts ne sont pas séparables.

4° *Part de l'Etat.*

La part de l'Etat dans la production intérieure brute (mesurée par l'ensemble : impôts directs + impôts indirects — subventions — dommages de guerre) qui n'avait pas cessé de diminuer de 1960 à 1974, devrait continuer à diminuer jusqu'en 1980. Pour une part difficile à chiffrer, cette diminution résulte de l'effet mécanique sur les impôts indirects de la réorientation de notre production vers les biens les moins taxés, c'est-à-dire les exportations et les biens d'équipement.

Dans le domaine agricole, si l'on se réfère aux comptes de la nation pour 1974, on observe que les subventions ont toujours été supérieures aux impôts (sauf en 1968). Il semble qu'il ne doive pas en être autrement en 1980 même si l'on revient à un niveau plus modeste que celui de 1975 où les subventions, impôts déduits, ont représenté 6,5 % de la production agricole.

Un autre élément de baisse de la part de l'Etat est l'éventualité, mentionnée dans le dossier quantitatif, mais qui n'est pas reprise explicitement dans le document principal du VII^e Plan, que les entreprises bénéficient en 1980 d'allègements d'impôts à hauteur de 2,6 milliards de F pour encourager les investissements. Ceci représente environ 0,8 % de la part de l'Etat, soit 0,11 % de la P.I.B.

En sens inverse, il faut noter qu'il est prévu que les subventions aux entreprises devraient diminuer relativement et feront l'objet d'un contrôle plus sévère.

5° *Divers.*

Parmi les rubriques diverses (Primes d'assurances dommage, opérations diverses de répartitions, intérêts et fermage...) celle qui mérite une attention particulière est celle des intérêts. En effet leur

part dans la P.I.B. des entreprises non financières non agricoles était passée de 3 % en 1965 à 5,5 % en 1974. Ce formidable accroissement résulte de la conjonction de l'augmentation du volume d'emprunts souscrits par les entreprises et de l'évolution des taux d'intérêts. Comme le besoin de financement des entreprises sera encore très important au cours du VII^e Plan, comme on l'a vu plus haut, il est vain d'espérer une diminution des intérêts. L'hypothèse faite d'un ralentissement de la croissance de la part des intérêts, qui ne s'établirait qu'à 5,8 % pour les entreprises non agricoles, suppose même, d'une part un recours le plus important possible à un financement par apport de fonds propres, d'autre part, une détente sur les taux d'intérêts, liée partiellement à la réduction de l'inflation en France et à l'étranger.

6° *Epargne des sociétés.*

On peut affirmer que l'ensemble des hypothèses faites sur les autres éléments a en réalité pour but l'amélioration de l'épargne des sociétés.

De 1960 à 1973 *le taux d'épargne des sociétés* (hors plus-values sur stocks) s'était maintenu aux alentours d'une moyenne de 10,7 %. La crise de 1974-1975 a fait considérablement choir ce taux qui est passé à 8,9 % en 1974 et 6,1 % en 1975. Les hypothèses visant à réduire la part de l'Etat et à contenir la part des salariés permettent d'envisager pour 1980 un taux d'épargne de 11,7 % soit nettement supérieur à celui des années précédentes. Cependant, compte tenu des tensions prévisibles du côté de l'équilibre des financements entre les agents, la réalisation de ce taux semble indispensable si l'on veut atteindre les objectifs qui ont été tracés en matière d'investissements.

Une amélioration des taux d'épargne et d'autofinancement devrait permettre aux sociétés de *reconstituer leurs fonds propres*. Cette reconstitution des fonds propres ne constitue pas en soi un objectif mais elle doit permettre d'améliorer la structure des bilans, notamment au regard des normes bancaires, et de permettre ainsi aux sociétés de pouvoir obtenir sur le marché les financements complémentaires qui resteront nécessaires pour atteindre le niveau d'investissements souhaité. A cet égard il faut souligner qu'une réévaluation des bilans est indispensable pour permettre cette amélioration de la présentation de la structure des bilans, indépendamment de toute considération fiscale. Sur le plan fiscal, il faudrait prévoir, soit une transparence totale de l'opération de réévaluation à l'égard de l'évaluation des amortissements fiscaux (mais cette solution risque de perpétuer certaines distorsions existantes), soit une modification des règles fiscales qui évite de voir le rendement de l'impôt sur les sociétés réduit à zéro.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a entendu **M. Blin, rapporteur pour avis** du projet de loi portant approbation du **VII^e Plan** de développement économique et social le 17 juin 1976.

Après avoir rappelé les finalités du projet du **VII^e Plan**, **M. Blin** s'est consacré à l'examen de la politique économique prévue pour assurer le financement de la croissance sans recours à la hausse des prix.

M. Blin a successivement commenté les quatre volets de cette politique : la lutte contre l'inflation, la recherche de l'équilibre du commerce extérieur, le rétablissement des finances publiques, le sort de l'investissement productif.

La modulation de la politique monétaire, une des techniques privilégiées par le Plan dans la lutte contre l'inflation, n'a guère prouvé son efficacité ; plus intéressants apparaissent les autres moyens, une meilleure politique d'aménagement du territoire destinée à combattre une industrialisation et une urbanisation souvent anarchiques, facteurs de hausse des coûts, ou la stabilisation de la concurrence industrielle. Mais surtout les prix des services, responsables majeurs de l'inflation, doivent être contrôlés.

M. Blin a cité les conditions de l'équilibre du commerce extérieur énumérées dans le Plan :

— limiter la hausse des prix du pétrole, objectif qui semble difficilement réalisable, et réduire les importations au strict nécessaire ;

— dégager un excédent de 20 milliards pour les industries alimentaires et agro-alimentaires, et de 40 milliards pour les exportations industrielles ;

— économiser environ 7 milliards par des réductions d'importations de matières premières.

M. Blin a manifesté un certain scepticisme sur la possibilité de rétablir l'équilibre des finances publiques déjà obéré par les prévisions de dépenses, en particulier le financement des programmes d'action prioritaire (180 milliards sur cinq ans, auxquels s'ajoutent 20 milliards pour les programmes d'action prioritaire d'initiative régionale), l'investissement des collectivités locales, qui doit passer de 23,8 milliards en 1974 à 45 milliards en 1980 sans que le projet de Plan ne mentionne avec précision les modalités de financement

(ce qui laisse supposer que l'endettement des communes, de 51,5 milliards en 1972, devrait augmenter encore en 1980) et enfin le déficit de la sécurité sociale.

En regard, il a souligné l'accroissement de la pression fiscale, qui doit passer de 40 à 43,80 % de la production intérieure brute, cette augmentation étant essentiellement imputable aux cotisations sociales (2 % contre 0,7 % à la fiscalité directe et 0,3 % à la fiscalité indirecte).

Le Plan prévoit une croissance annuelle de l'investissement productif de 5,9 % (contre 5,5 % pour la production intérieure brute et 4,1 % pour la consommation). L'appel à l'épargne des ménages par l'intermédiaire du marché financier doit être privilégié par rapport à l'endettement bancaire ou à l'émission d'obligations, afin de réduire l'écart entre les besoins des entreprises et les possibilités de l'épargne.

En conclusion de son rapport, M. Blin, tout en soulignant les réserves que lui inspire ce projet de VII^e Plan et en regrettant en particulier le trop faible effort d'information fait auprès de l'opinion, a émis un *avis favorable* à son adoption.

Après avoir félicité M. Blin de la qualité de son exposé, plusieurs commissaires se sont intéressés aux dispositions financières concernant les collectivités locales.

M. Monory, rapporteur général, a demandé que le Rapporteur pour avis du projet de loi fasse état des 6 milliards de remboursement de la T.V.A. aux collectivités locales qui ne sont pas mentionnés dans le Plan afin d'avoir l'assurance qu'ils ne seront pas remis en cause.

A. M. Monichon, qui souhaitait savoir si la part des collectivités locales dans les investissements collectifs comprenait à la fois les investissements directs et les investissements indirects (fonds de concours), M. Blin a précisé que les fonds de concours étaient exclus.

M. Monichon a, d'autre part, fait remarquer que l'endettement de l'Etat avait baissé depuis quatre ans, sauf en 1975, alors que celui des collectivités locales ne cessait de progresser.

M. Marcellin a rappelé, à l'appui de l'observation de M. Monichon, une étude qu'il avait fait faire lors de son passage au Ministère de l'Intérieur qui prouvait que les dépenses d'équipement des collectivités locales avaient augmenté plus rapidement que celles de l'Etat.

D'autre part, M. Monory, rapporteur général, a fait remarquer qu'un retard de deux ans obérait déjà la réalisation du Plan puisque les données des budgets de 1976 et de 1977 ne figurent pas dans ce document.

M. Schumann a exprimé son inquiétude sur la contradiction entre l'incitation au placement en actions qui figure dans le Plan, et le projet de loi de taxation des plus-values.

M. Blin a donné quelques indications supplémentaires, notamment à M. Marcellin, sur les zones industrialo-portuaires, et à M. Schmitt, sur l'axe Lorraine-Bourgogne.

Sous réserve de ces observations et sur proposition de son Rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi portant approbation du VII^e Plan.

CONCLUSION

Pendant les années 1976 à 1980, outre son grand dessein de réduire les inégalités sociales, le VII^e Plan a pour objectif essentiel d'améliorer la situation du marché de l'emploi, tout en limitant la hausse des prix de détail et en augmentant la compétitivité de nos entreprises.

Le financement des diverses actions prévues à ce titre va évidemment dépendre du rythme de croissance de l'économie. Pendant les plans précédents, un développement rapide des capacités de production a pu ainsi permettre une exécution globale relativement satisfaisante des objectifs : les orientations définies prolongeaient d'ailleurs les évolutions passées, en les accompagnant, sans vraiment infléchir leur cours. Les objectifs pouvaient donc être d'autant plus facilement réalisés qu'ils épousaient parfaitement une tendance à long terme de l'économie.

Il ne saurait en aller de même avec le VII^e Plan : ce document traduit en effet une certaine hésitation face aux échéances que le pays aura à affronter.

La principale de ces échéances est bien évidemment constituée par les incertitudes de financement des projets inscrits au Plan.

La diversité et le coût des objectifs supposent en effet tout à la fois un effort d'épargne et une augmentation de la fiscalité. L'acceptation de ces contraintes sera la condition du développement des équipements collectifs et de la réponse de l'appareil de production aux impératifs du commerce extérieur en vue de produire mieux et davantage.

Le VII^e Plan implique donc une certaine austérité qui ne saurait être limitée à la seule gestion des finances publiques. Tout au contraire, il implique l'acceptation, par tous les agents économiques, d'une discipline de rigueur.

Le ralentissement du rythme de progression des dépenses de logement devrait sans doute permettre une meilleure orientation de l'épargne vers des emplois plus productifs ; mais cet objectif ne pourra être réalisé qu'au détriment du renouvellement du parc immobilier de notre pays.

Le principe communément accepté d'une distinction plus claire entre les concours économiques et les aides sociales accordés à l'agriculture suppose également la mise en œuvre d'une politique restrictive.

Dans ces conditions, l'avis favorable donné par votre Commission au projet de VII^e Plan doit être assorti des considérations suivantes :

1° *Les dispositions relatives à la nécessité d'encourager l'épargne, figurant au VII^e Plan, demeurent en contradiction avec les mesures fiscales de taxation des plus-values actuellement proposées au Parlement.*

Au cours de la réunion de votre Commission consacrée à l'examen du VII^e Plan, le 17 juin 1976, M. Maurice Schumann a notamment estimé que les mesures fiscales de taxation des plus-values auraient pour effet de réduire l'attrait, pour les épargnants, des augmentations de capital des sociétés.

2° *L'importance de la contribution demandée aux collectivités locales pour le financement des équipements collectifs semble excessive.*

Les promesses récentes du Ministre de l'Intérieur sur l'évolution du montant de la dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales peuvent sans doute contribuer à aider les collectivités à financer les équipements collectifs. M. Monory, Rapporteur général, a rappelé à la Commission la nature de l'engagement pris par le Gouvernement pour assurer à ces collectivités les moyens de cette politique.

Aussi bien une nouvelle définition des rapports entre l'Etat et les collectivités locales devra-t-elle être élaborée pendant la période 1976 à 1980. M. Monichon a notamment insisté sur les difficultés des collectivités liées à la croissance de l'endettement des communes et des départements et il a rappelé l'importance de l'effort d'équipement des collectivités locales.



En définitive, le VII^e Plan pose avec clarté les questions essentielles pour l'avenir de notre pays.

Votre Commission exprime son accord sur les objectifs de ce document. Certains aspects de cet Avis ont pu sembler porter une sévère appréciation sur les mesures proposées ; malgré ces critiques, votre Commission a constaté avec satisfaction l'institution d'un lien entre le Plan et le Budget : la définition des programmes d'action prioritaire lui a semblé comporter des aspects positifs.

Aussi bien votre Commission, sous le bénéfice des observations qui précèdent, donne-t-elle un avis favorable au projet de loi portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social.

ANNEXE N° 1

RÉPONSES DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

I. — LES MOYENS DE FINANCEMENT

Question n° 1 : *Comment pourra-t-on éviter, pendant la durée du VII^e Plan, un financement inflationniste des projets de l'administration ?*

Réponse :

Les programmes prioritaires sont compatibles avec une hypothèse de croissance assez modérée de la dépense globale, permettant le retour à l'équilibre des finances publiques sans relèvement excessif de la part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute par rapport au niveau atteint en 1975 (+ 1 point environ).

Ces projets seront donc financés dans l'équilibre et non par recours à la création de monnaie ou par un appel à l'épargne qui compromettrait le financement de l'économie.

Question n° 2 : *Programmes d'action prioritaires. — Eléments de comparaison des dotations budgétaires affectées à des actions analogues durant le VI^e Plan.*

Réponse :

Compte tenu de son caractère normatif, le cadrage financier des programmes d'action prioritaires du VII^e Plan devait s'appuyer sur une référence précise. Telle est la raison pour laquelle ces éléments financiers ont été établis pour la durée du Plan à partir des coûts budgétaires des actions considérées relatifs à l'année 1975. Au contraire, une référence assise sur les cinq années du VI^e Plan aurait posé de lourds problèmes techniques d'homogénéisation des actions retenues d'une période à l'autre.

La comparaison la plus significative est donc celle qui prend pour base le montant des dépenses affectées en 1975 aux actions qui composent les P.A.P.

A cet égard, le tableau suivant fait apparaître l'effort nouveau que représentent les P.A.P., exprimé en pourcentage de dépenses en volume.

I. — Renforcer le dynamisme de l'économie.	
1. Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions des marchés	Augmentation de 10 à 15 % du rythme des dépenses
2. Industrialiser la construction	Augmentation de 2 à 3 %
3. Favoriser le développement des P.M.E. et de l'artisanat	Doublement des dépenses actuelles
4. Améliorer l'équipement téléphonique	Augmentation de 60 à 70 %
5. Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif central	Augmentation de 30 à 40 %
6. Assurer la liaison fluviale mer du Nord-méditerranée	Programme nouveau
7. Accélérer la départementalisation économique des D.O.M. ..	Augmentation de 25 à 35 %

II. — Consolider nos relations économiques avec l'extérieur.	
8. Réduction de la dépendance en énergie et matières premières	Triplement des dépenses actuelles
9. Accompagnement de l'exportation	Augmentation de 10 à 20 %
III. — Pour le plein emploi.	
10. Renforcer l'action publique pour l'emploi	Augmentation de 60 à 70 %
11. Améliorer la formation des jeunes	Triplement des dépenses actuelles
12. Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel (dont 3.480 pour le tri postal)	Augmentation de 50 à 60 %
IV. — Réduire les inégalités.	
13. Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture ..	Augmentation de 10 à 20 %
14. La nouvelle politique de la famille	Augmentation de 70 à 80 %
15. Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées	Augmentation de 90 à 100 %
16. Développer la prévention et l'action sociale volontaire	Augmentation d'un tiers
17. Faciliter l'accès à la justice	Augmentation de 20 à 30 %
18. Renforcer le rôle du consommateur	Augmentation de 10 à 30 %
V. — Améliorer la qualité de la vie.	
19. Humaniser les hôpitaux	Augmentation de 40 à 50 %
20. Renforcer la sécurité routière	Reconduction de l'effort passé
21. Mieux vivre dans la ville	Augmentation de 15 à 25 %
22. Défendre le patrimoine architectural	Augmentation de 10 à 15 %
23. Valoriser les zones rurales	Augmentation de 5 à 15 %
24. Défendre le patrimoine naturel	Augmentation de 50 à 60 %
V. — Développer la recherche.	
25. Renforcer le potentiel scientifique du pays	Augmentation d'un tiers

Question n° 3 : *Quelle devrait être l'évolution de la formation brute de capital fixe des collectivités locales au cours de la période d'exécution du VII^e Plan ?*

Réponse :

Estimée à 28,4 milliards de F en 1975, la F.B.C.F. des collectivités locales devrait s'élever à 51,7 milliards de F courants en 1980, d'après les projections associées au Plan.

Dans ces conditions, au cours de la période du VII^e Plan, le rythme de croissance annuelle de la F.B.C.F. des collectivités locales serait, en valeur, de + 12,75 % et en volume de + 5 %.

(Pour mémoire : progression annuelle en volume de la F.B.C.F. des administrations : + 4,5 %.)

Question n° 4 : *Quelle devrait être l'évolution de la répartition des charges sociales pendant le VII^e Plan ?*

Réponse :

Les projections associées au VII^e Plan ne font pas apparaître une modification des taux de cotisations sociales. Si néanmoins des modifications étaient nécessaires, les majorations seront réparties de manière plus équilibrée entre assurés et employeurs, ce qui reviendrait à un accroissement légèrement plus rapide des cotisations des salariés. En outre des mesures seront prises pour mieux répartir les cotisations des employeurs entre les industries de main-d'œuvre et les autres.

Question n° 5 : *Quelle devrait être l'évolution de la contribution des capitaux étrangers à l'effort d'investissement du pays au cours du VII^e Plan ?*

Réponse :

Pour l'année terminale du VII^e Plan, selon les projections réalisées par l'I.N.S.E.E., les concours à moyen et long terme fournis par l'extérieur pour le financement des investissements atteindraient un montant de l'ordre de 22 milliards de F courants, soit environ 10 % du total des emprunts nets à moyen et long terme des agents intérieurs et entre 4 et 5 % de la formation brute de capital fixe des entreprises.

Il convient de noter que la contribution des agents intérieurs au financement des investissements à l'étranger serait du même ordre de grandeur, traduisant ainsi une situation d'équilibre de la balance des mouvements de capitaux à long terme, c'est-à-dire d'absence d'apport net de capitaux étrangers.

Question n° 6 : *Au cas où la consolidation de l'épargne ne pourrait pas permettre de dégager les ressources suffisantes pour financer les projets inscrits au VII^e Plan, envisage-t-on de recourir à une augmentation de la pression fiscale ? Le cas échéant, quelles formes devrait prendre cette majoration des impôts ? (Préciser la nature, l'assiette et les catégories de contribuables concernés.)*

Réponse :

L'augmentation prévue de la part des recettes fiscales dans la production intérieure brute par rapport à la période 1970-1975 devrait être modérée. Ce résultat pourra être obtenu essentiellement par un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des ménages et une amélioration du rendement des impôts, résultant de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Question n° 7 : *Les diverses techniques de mobilisation de l'épargne figurant dans le projet du VII^e Plan devraient-elles avoir une réelle efficacité ? Que peut signifier concrètement la phrase suivante : « Une meilleure orientation de l'épargne vers des placements en actions sera favorisée par une redistribution des avantages budgétaires et fiscaux accordés à l'épargne » ? (p. 67).*

Réponse :

Pour assurer le maintien à un haut niveau (au moins 17 %) du taux d'épargne des ménages, le projet de VII^e Plan met l'accent sur la nécessité d'une politique active de l'épargne visant notamment à l'orienter davantage vers les placements longs. Les moyens envisagés (hiérarchie plus satisfaisante des taux d'intérêt créditeurs, plan d'épargne financière, redistribution des avantages budgétaires et fiscaux accordés à l'épargne) devraient avoir une réelle efficacité, l'expérience montrant que, par la mise en œuvre d'un système de rémunération adapté, une réorientation des placements des ménages est plus facile à obtenir qu'une augmentation du volume global de l'épargne.

S'agissant de la redistribution des avantages budgétaires et fiscaux accordés à l'épargne, le Comité de financement préconise :

- la création de plans d'épargne comportant une forte proportion d'actions, soumis au régime fiscal de droit commun mais assortis de fortes primes budgétaires ;
- la création d'une franchise à la base de 1.000 F pour les dividendes ;

— la limitation des avantages fiscaux accordés directement ou indirectement aux placements immobiliers (déductibilité des intérêts d'emprunt, charges déductibles des revenus fonciers, avantages accordés aux plans d'épargne-logement, ...);

— la révision des avantages fiscaux accordés à l'épargne liquide (livrets A de Caisse d'épargne, prélèvements forfaitaires libératoires).

Le Comité du financement a également souligné la complexité du régime fiscal de l'épargne et fait état de suggestions en vue d'aboutir à une globalisation des avantages fiscaux à l'épargne. Aussi le Gouvernement a-t-il retenu dans le projet de VII^e Plan le principe d'une redistribution des avantages budgétaires et fiscaux à l'épargne tout en réservant le choix des modalités techniques jusqu'au résultat des études menées par les services du Ministère de l'Economie et des Finances sur les différentes suggestions faites par le Comité du financement.

II. — LES DÉPENSES

Question n° 8 : *Quels sont, en définitive, les objectifs à réaliser en priorité retenus par l'administration pendant la durée du VII^e Plan ? (Citer les six objectifs les plus importants dans la hiérarchie des choix effectués.)*

Réponse :

Le retour au plein emploi, la réduction des inégalités et l'amélioration du cadre et des conditions de vie des Français constituent les finalités du développement au cours du VII^e Plan.

Dans ce dessein, le Gouvernement entend appuyer la reprise de la croissance en stimulant le dynamisme de notre appareil productif, dégager les moyens nécessaires à l'équilibre de notre commerce extérieur et au renforcement de notre indépendance en énergie et matières premières, et, enfin, poursuivre avec ténacité la lutte contre l'inflation.

Les cinq premiers objectifs font l'objet des programmes d'action prioritaires du Plan. Le dernier correspond à une orientation fondamentale de la politique économique et financière appliquée par le Gouvernement.

Question n° 9 : *L'administration entend favoriser l'investissement productif. Quels sont les investissements productifs qui bénéficieront en priorité de l'aide de l'Etat ? (Préciser les secteurs d'activité concernés et la nature des actions envisagées.)*

Réponse :

L'investissement productif devrait constituer, avec la demande de l'extérieur, un élément moteur de la demande au cours du VII^e Plan si l'on se réfère aux projections illustrant le Plan. Sa croissance (7,5 %), tout en se situant très légèrement en deçà du rythme constaté dans la période 1965-1970 (8,4 %), devrait être plus de deux fois supérieure à celui observé dans la première moitié de la présente décennie (3,4 %), et affecté par la récession des années 1974-1975.

L'investissement productif d'initiative publique devrait assumer un rôle essentiel dans la croissance de la F.B.C.F. surtout dans la première partie de la période du Plan. Un effort tout particulier sera consenti dans deux branches : les transports et télécommunications d'une part, le secteur énergétique d'autre part. L'intervention des pouvoirs publics dans ces domaines s'inscrit dans deux programmes d'action prioritaires. L'investissement de la branche énergie et celui de la branche transports et télécommunications connaissent l'un et l'autre, dans les projections illustrant le VII^e Plan, un rythme de croissance supérieur à 7 % en moyenne sur la période 1975-1980.

L'investissement productif privé devrait se développer à un rythme moins élevé en moyenne. C'est ainsi que la branche industrie (hors C.E.A.) devrait connaître un taux de croissance de sa F.B.C.F. inférieur à celui observé dans les années 1970 à 1974. La croissance de la production ne devrait pas s'en trouver affectée compte tenu des capacités de production inemployées au début de la période du Plan. Par ailleurs, il convient d'escompter une amélioration de la productivité des facteurs généralement constatée au sortir d'une

période de dépression. Il faut noter toutefois que le niveau relativement faible de l'investissement envisagé en 1976 devrait entraîner un substantiel effort d'investissement dans les années suivantes pour atteindre les équilibres prévus en 1980.

Au-delà de ses actions à caractère horizontal, l'Etat pourra intervenir de façon sélective. Ces interventions s'exerceront avant tout au niveau des entreprises elles-mêmes : les pouvoirs publics pourront accorder leur concours à des entreprises en difficulté dont la survie peut être assurée moyennant une consolidation de leur situation ou une conversion de leur activité ainsi que, au contraire, à des entreprises dynamiques dont les capacités financières sont insuffisantes pour assurer un développement susceptible de contribuer aux objectifs. Ces interventions passeront par les canaux habituels des interventions financières de l'Etat : prêts, bonifications d'intérêt, subventions, sans qu'il soit nécessaire de les modifier radicalement.

Cette orientation ne signifie en aucune façon que l'action des pouvoirs publics sera mise en œuvre en dehors des perspectives sectorielles. Certains secteurs indispensables au développement industriel devront être renforcés, comme la machine-outil, les composants électroniques et les instruments de mesure. D'autres branches seront appelées à connaître des mutations importantes dès à présent constatées, compte tenu de l'évolution de la spécialisation internationale : c'est le cas de la confection, de la chaussure, du petit matériel électronique. A cet égard, la préparation du Plan s'est accompagnée de travaux d'analyses sectorielles particulièrement développés et effectués en collaboration avec les professions ; ces analyses seront complétées et poursuivies et serviront à éclairer les pouvoirs publics dans leurs interventions. Dans certains cas, les concours apportés aux entreprises pourront s'inscrire dans le cadre de plans sectoriels, comme c'est déjà le cas pour certaines branches.

Question n° 10 : *Comment va-t-on concilier les récentes décisions relatives à l'évolution du montant du budget de la Défense et les orientations initialement retenues par le projet de VII^e Plan ?*

Réponse :

Les dernières décisions relatives à l'évolution du montant du budget de la Défense résultent de l'orientation définie par le Gouvernement au cours du Conseil de Défense sur la programmation militaire de novembre 1975.

C'est pourquoi les inflexions financières concernant le budget militaire ont été intégrées dès l'origine dans les travaux de projection relatifs aux finances publiques. Les récentes décisions ne constituent donc pour les orientations figurant dans le projet du VII^e Plan que la confirmation d'hypothèses antérieurement retenues.

Question n° 11 : *Quelle est l'importance relative des crédits de fonctionnement et des crédits d'équipement affectés au financement des programmes d'action prioritaires ?*

Réponse :

La part relative des crédits de fonctionnement et des crédits d'équipement affectés au financement des programmes d'action prioritaires (P.A.P.) est extrêmement variable suivant les cas.

Certains programmes sont financés exclusivement sur crédits d'équipement ; c'est le cas, en particulier, des programmes n° 5 et n° 6 relatifs au désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central, et à la réalisation de la liaison fluviale mer du Nord-Méditerranée.

D'autres programmes au contraire requièrent — presque exclusivement — des crédits de fonctionnement ; il en va ainsi par exemple des programmes n° 10 à 12 qui composent le chapitre relatif à l'amélioration de la situation de l'emploi.

D'autres enfin, tel le programme n° 14 consacré à la nouvelle politique de la famille, connaissent une situation intermédiaire.

Au total, on peut estimer que les financements des programmes d'initiative nationale, hors P.T.T., reposent pour une moitié sur des crédits d'équipement, et pour l'autre moitié sur des crédits de fonctionnement. En prenant en compte les programmes qui concernent les P.T.T., cette estimation pour l'ensemble des programmes, passe à 75 % de crédits d'équipement, et à 25 % de crédits de fonctionnement.

III. — LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Question n° 12 : *Comment pourra-t-on limiter l'importance du déficit commercial de notre pays au cours du VII^e Plan ?*

Réponse :

L'objectif du VII^e Plan n'est pas seulement de réduire le déficit commercial mais de parvenir à un excédent de l'ordre de 10 milliards de F en 1980, condition du rééquilibrage de la balance des paiements.

Le texte du Plan (Livre I^{er}, p. 24 et 25) et les programmes d'action prioritaires 8 et 9 indiquent les moyens qui seront mis en œuvre :

— En ce qui concerne les produits agro-alimentaires, l'excédent actuel pourra être maintenu ; mais tout devra être mis en œuvre — et notamment une adaptation de la politique agricole commune — pour que la France exporte vers les pays tiers car, pour la plupart des produits, le Marché commun tend à se saturer.

— Pour les produits industriels manufacturés, c'est d'abord des efforts réalisés par les entreprises que dépendra la réalisation d'un excédent de quelque 40 milliards, sans lequel la balance des paiements ne saurait être équilibrée.

L'Etat pourra intervenir :

— en favorisant, par le canal notamment des commandes publiques, les entreprises susceptibles de reconquérir le marché intérieur ou d'être bien placées à l'exportation. C'est par exemple le cas pour les fournisseurs du programme nucléaire et du programme de développement de télécommunications ;

— en fournissant une aide provisoire — assortie d'un contrat — à des entreprises qui pourraient jouer un rôle positif à l'exportation mais se trouvent entravées par l'insuffisance de leurs ressources financières ;

— en facilitant la reconversion d'entreprises ou de secteurs atteints par la concurrence de nouveaux pays et, à l'inverse, le développement de secteurs susceptibles de jouer un rôle important sur les marchés étrangers ;

— en accompagnant l'effort d'exportation des entreprises par un développement des services publics qui représentent la France à l'étranger, par un encouragement aux investissements à l'étranger, par des mesures visant à faciliter l'installation de Français à l'étranger, par la mise en œuvre de moyens permettant d'accroître la contribution des services commerciaux, bancaires, d'assurance, etc. aux efforts de vente à l'étranger (programme d'action prioritaire n° 9) ;

— en mettant en œuvre des programmes d'économie d'énergie et de matières premières et en développant les ressources nationales (programme n° 8).

Notre industrie est assez dynamique pour que l'objectif de rééquilibrage de la balance des paiements soit atteint. Il reste un risque considérable qui peut réduire à néant tous ces efforts : celui d'une reprise de l'inflation à des rythmes excessifs.

Question n° 13 : *Le projet de VII^e Plan traduit-il, selon vous, en définitive, la nécessité de respecter une certaine austérité au cours des cinq années sous revue ?*

Réponse :

Ce n'est pas le vocable d'austérité mais celui de rigueur qui peut être légitimement associé aux perspectives économiques et sociales dont le Gouvernement entend faciliter la réalisation par la mise en œuvre du VII^e Plan.

Le VII^e Plan vise en effet à replacer et à maintenir l'économie française sur un sentier de forte croissance. Il s'agit ainsi de permettre le retour au plein emploi, objectif prioritaire. Mais il s'agit aussi, et les deux aspects sont inséparables, d'assurer une progression satisfaisante du niveau de vie individuel. A cet égard, une lecture superficielle du dossier quan-

titatif peut conduire à une interprétation erronée : le taux de croissance de la consommation des ménages pour les années 1976-1980 se situe nettement en deçà du taux de croissance de la production. Cet écart est seulement la conséquence inévitable de l'écart de sens contraire qui a caractérisé les années 1974-1975 au cours desquelles le revenu disponible des ménages et leur consommation a crû plus rapidement que le montant de la production disponible pour des emplois intérieurs. Il est en effet impossible qu'à moyen terme la consommation intérieure croisse durablement plus vite que la production.

Dans la projection, la consommation par tête n'en progresse pas moins de 3,5 % l'an en moyenne à comparer au taux de 5,7 % l'an pour la P.I.B.

De même les perspectives relatives aux transferts sociaux et à la fiscalité ne peuvent-elles être qualifiées d'austères. Les premiers continueraient à croître plus rapidement que la production et le VII^e Plan ne prévoit pas une aggravation de la législation fiscale et parafiscale.

Mais une amélioration — substantielle — du niveau de vie ne sera pas atteinte sans une rigueur accrue dans la lutte contre l'inflation et le maintien des équilibres fondamentaux notamment en matière d'échanges extérieurs et de finances publiques.

Cette exigence justifie les recommandations du Plan quant à l'évolution des diverses formes de revenus et de prix : une progression moyenne des revenus, mieux accordée qu'au cours des dernières années, au progrès réel de la production, une discipline accrue des prix des biens et services en particulier de ceux qui représentent des revenus (prix agricoles, services, commerces) ; enfin une certaine modération dans la reconstitution des marges des entreprises, source de l'autofinancement. La volonté de réduire les inégalités excessives notamment en ce qui concerne les conditions de travail appelle et justifie tout à la fois cette rigueur dans la progression des revenus nominaux.

De même le retour à l'équilibre des finances publiques, seule forme acceptable dans une perspective à moyen terme, exigera une *modération* accrue dans la progression des dépenses civiles de l'Etat compte tenu des décisions relatives aux dépenses militaires, du poids accru des charges de la dette et de la volonté de ne pas aggraver la législation fiscale. Cette nécessaire « austérité » en matière de finances est une des raisons qui ont conduit à l'innovation que représentent les programmes d'action prioritaires : assurer en tout état de cause la réalisation d'un certain nombre d'actions particulièrement significatives du point de vue des nouvelles orientations que l'on souhaite donner à notre développement.

En définitive l'assurance d'une augmentation significative et régulière du niveau de vie dépendra non seulement de l'évolution que connaîtront les autres pays mais surtout de notre capacité à maîtriser l'inflation. Si cette condition n'est pas remplie, la croissance sera menacée.

ANNEXE N° 2

NOTE

sur la suite donnée aux recommandations présentées par la Commission des Finances du Sénat lors du débat sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan.

Les conclusions de la Commission des Finances comportaient tout d'abord, sous le titre « la logique fondamentale des orientations préliminaires du VII^e Plan », une approbation de la philosophie générale de ces orientations. La Commission souhaitait néanmoins que, en matière de lutte contre l'inflation, « les orientations proposées fussent plus normatives » et notait que « des mécanismes correcteurs auraient dû être prévus ». Sur ce point le texte du projet de VII^e Plan, qui consacre un chapitre à ce thème, fixe un objectif chiffré et propose des mesures concrètes, devrait donner satisfaction à la Commission.

*
**

Trois recommandations étaient faites par la Commission. La première concernait l'indexation de l'épargne stable. Si le projet de Plan ne retient pas le principe d'une indexation automatique des taux d'intérêt servis aux épargnants, en raison de l'incompatibilité d'une telle mesure avec la priorité donnée à la lutte contre l'inflation, il prévoit en revanche que la hiérarchie des taux d'intérêt sera revue pour « favoriser plus nettement les placements en fonction de leur durée. Ce principe s'appliquera à l'ensemble des instruments d'épargne offerts au public. En particulier :

« — le mode de rémunération des comptes sur livret visera à privilégier la partie des dépôts effectivement stables ;

« — les placements obligataires, qui sont par nature les plus longs, devront être assurés d'une rémunération positive en termes réels » (1).

*
**

La seconde recommandation est de « moins pénaliser fiscalement le facteur travail ». La Commission pensait qu'« il faudrait financer différemment les prestations sociales, selon qu'elles relèvent de la solidarité professionnelle ou de la solidarité nationale ». Le projet de VII^e Plan ne prend pas position sur ces points.

Il n'a en effet pas été possible dans le court délai imparti à la préparation du VII^e Plan d'approfondir l'ensemble des problèmes que pose l'avenir de la Sécurité sociale. C'est pourquoi le texte indique que « le Gouvernement au cours des prochains mois prendra les dispositions nécessaires pour qu'il puisse être procédé, en concertation avec les parties intéressées, à un réexamen des différents mécanismes de protection sociale, de leur efficacité, de leurs incidences économiques et de leur financement » (2).

Une budgétisation plus poussée des dépenses de la Sécurité sociale n'est pas envisagée et le projet de Plan précise que « son équilibre devra être assuré sur ses propres ressources » ;

(1) VII^e Plan, p. 66.

(2) VII^e Plan p. 68.

mais de premières orientations sont données sur une amélioration de la répartition des cotisations sociales.

*
**

En ce qui concerne la troisième recommandation — « lutter contre tous les gaspillages » — elle trouve son reflet en plusieurs dispositions du VII^e Plan.

Le renforcement du rôle du consommateur, qui fait l'objet du programme d'action prioritaire n° 18, devrait aboutir à éviter le gaspillage en matière de consommation privée.

L'épargne sera orientée en priorité vers les investissements industriels (p. 65) : ainsi sera évité le gaspillage qui peut résulter d'un développement excessif de l'investissement dans le secteur tertiaire. La mise en œuvre d'une politique du crédit plus rigoureuse (p. 67) ira dans le même sens.

En ce qui concerne les équipements publics, le VII^e Plan ne fixe pas les enveloppes par fonction de l'année 1980, mais donne à titre indicatif leur structure envisagée pour 1980. En revanche les programmes d'action prioritaires présentés dans le Livre II comportent des engagements budgétaires précis fixés en francs 1975. Comme le souhaitait la Commission, les programmes seront individualisés dans les fascicules budgétaires (p. 83). Enfin il est à noter que le VII^e Plan accorde une importance toute particulière au fonctionnement, c'est-à-dire à une utilisation optimale des équipements. Les programmes d'action prioritaires comportent d'ailleurs, à côté des équipements, d'importantes dépenses de fonctionnement.

Sur le point (d) — transferts sociaux —, le souci de renforcer leur contribution à la réduction des inégalités est l'une des préoccupations majeures du VII^e Plan. C'est en ce sens que des efforts particuliers seront faits pour les personnes âgées et pour la famille (notamment création de l'allocation parentale).