

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan,

Par M. Georges LOMBARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 655, 694, 711, 720 et in-8° 91.

Sénat : 104, 117 et 125 (1978-1979).

Plan. — Commerce extérieur - Emploi - Entreprises (petites et moyennes) - Famille - Hôpitaux - Industrie - Navigation fluviale - Politique économique - Programmes d'action prioritaires (PAP) - Travail (durée du) - Travail (hygiène et sécurité du).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE. — Le financement de la croissance	7
A. — Une croissance durablement ralentie.....	8
B. — Le desserrement de la contrainte extérieure.....	9
C. — L'adaptation de l'industrie nécessite une reprise de l'investissement	12
D. — Un financement globalement suffisant mais mal orienté.....	14
DEUXIÈME PARTIE. — Le déséquilibre des finances publiques	19
A. — Contrairement aux prévisions du Plan, le déséquilibre des finances publiques s'aggrave.....	20
B. — Le budget de l'Etat est-il condamné à un déficit croissant ?...	21
C. — Les dépenses de sécurité sociale connaîtront une évolution inquiétante	23
D. — Les besoins financiers des collectivités locales restent stables.	25
E. — L'évolution des programmes d'action prioritaires.....	27
Conclusion	29
Tableau comparatif	31

Mesdames, Messieurs,

La présentation devant le Parlement, à l'automne 1978, d'un projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan appelle deux séries de remarques.

La première porte sur la date de l'examen de ce texte : la session budgétaire se prête mal à l'examen approfondi que nécessiterait un rapport qui traite des grandes lignes de l'évolution économique et sociale du pays à moyen terme. De plus, il n'est pas logique que ce texte vienne après le budget. Ainsi, en matière de finances publiques sur lesquelles porte plus spécialement l'avis de la Commission des Finances, les décisions auront déjà été prises pour 1979 et l'effet de l'adaptation du VII^e Plan ne pourra se manifester que sur le seul budget de 1980.

La seconde a trait à la procédure : le VII^e Plan prévoyait un examen à mi-parcours avec dépôt d'un rapport au Conseil économique et social. Le Gouvernement a décidé en outre de soumettre ce rapport à l'approbation du Parlement de façon à mieux marquer son importance.

Certes, il ne s'agit que d'une adaptation, c'est-à-dire que les principales orientations du VII^e Plan restent « assurer la régularité de notre croissance et le développement de l'emploi par la maîtrise de l'inflation, réduire les inégalités excessives, améliorer la qualité du travail et plus largement celle du cadre de vie ». Le rapport met l'accent sur *trois objectifs* qui figuraient déjà dans le VII^e Plan mais qui sont développés plus largement : *desserrer la contrainte extérieure, adapter l'industrie, améliorer la situation de l'emploi.*

Dans la mesure où ce rapport, préparé par un nouveau commissaire général au Plan, peut préfigurer celui concernant le VIII^e Plan, il importe de se pencher sur son contenu, significatif d'une conception renouvelée de la planification et de son rôle.

A première vue, ce rapport se présente comme un exercice de style, brillant certes, d'une grande cohérence, mais qui ne paraît pas toujours suffisamment étayé. Par comparaison au VII^e Plan, comme aux plans antérieurs, on note *deux progrès et un inconvénient* auquel il conviendra de remédier lors de la préparation du VIII^e Plan.

Le premier élément favorable est la *cohérence* de l'ensemble. Celle-ci se trouve résumée dans un paragraphe de l'introduction : « Ainsi, l'emploi est lié à la croissance. La croissance est liée à l'équilibre extérieur. L'équilibre extérieur est lié à l'adaptation de notre industrie. Cet enchaînement fixe la ligne d'adaptation du Plan. »

Le second progrès porte sur l'abandon des objectifs quantitatifs normatifs. En effet, la présentation de ceux-ci ne permettait pas de faire la part des évolutions économiques tendanciennes et la part des inflexions résultant des orientations du Plan. En outre, l'écart existant entre les objectifs et les réalisations (particulièrement important en ce qui concerne le VII^e Plan) était interprété comme un échec, soit de la planification, selon les uns, soit de la politique économique du Gouvernement, selon les autres.

Cependant, l'on est passé d'un extrême à l'autre et le rapport d'adaptation ne contient pratiquement pas d'indications chiffrées. Des hypothèses chiffrées ont pourtant été préparées mais presque rien n'a été rendu public. Seule une projection de l'économie française à l'horizon 1983 a été publiée par la revue de l'INSEE, *Economie et statistique* n° 100 de mai 1978. Celle-ci a été établie avec une hypothèse « neutre », c'est-à-dire sans inflexion de la politique économique. Il a été aussi établi deux simulations de politiques économiques contrastées mais elles sont restées dans les dossiers. En outre, une projection plus détaillée pour 1980 a été préparée par la Direction de la prévision. Seuls ses principaux résultats sont retracés dans le compte rendu des travaux du Comité de financement.

Ainsi, un soubassement technique au rapport d'adaptation existe. Mais il aurait gagné à être présenté en même temps que le rapport. Et surtout, il serait très important que l'on puisse savoir comment les objectifs choisis sont susceptibles d'infléchir, au moins qualitativement, les projections tendanciennes.

On trouve dans le rapport un exemple, malheureusement unique, de ce qui pourrait être fait dans ce domaine : dans le chapitre sur la contrainte extérieure, il est précisé qu'actuellement celle-ci empêche le taux de croissance du produit intérieur brut de dépasser de 0,5 point celui de nos partenaires. Ce faible écart, confirmé par la projection de l'INSEE qui prévoit un taux moyen de 3,7 % de 1976 à 1983 contre 3,2 % pour nos partenaires, gêne la lutte contre l'inflation et le développement de l'emploi. Le rapport d'adaptation indique qu'un des effets principaux à attendre de l'objectif « desserrer la contrainte extérieure » est de permettre de retrouver un écart de l'ordre de 1 % sans compromettre l'équilibre du commerce extérieur.

Votre Commission des Finances regrette que des indications de cette nature n'aient pas été données dans les autres domaines. Cela rend sa tâche d'autant plus difficile que son avis porte essentiellement sur les moyens financiers à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés et sur les conséquences probables de ceux-ci sur l'équilibre financier, tant au niveau de l'ensemble de l'économie qu'au niveau des finances publiques.

PREMIERE PARTIE

LE FINANCEMENT DE LA CROISSANCE

Les prévisions de croissance du VII^e Plan étaient largement optimistes. Bien qu'aucun chiffre ne soit cité, le rapport sur l'adaptation prend en compte une perspective de ralentissement durable de cette croissance. La contrainte extérieure pèse lourdement dans ce sens. Un certain nombre de moyens sont proposés par le rapport d'adaptation pour lever cette contrainte soit directement, soit par l'adaptation de notre industrie. Mais, limité à ces aspects, le rapport qui nous est soumis semble négliger un certain nombre d'autres contraintes qui risquent de limiter les possibilités d'actions.

La principale, mentionnée brièvement dans le rapport, concerne les finances publiques. Elle fera l'objet de la deuxième partie.

Mais il faut aussi rappeler la nécessité de maîtriser l'inflation. Il faut s'interroger également sur la possibilité de faire repartir l'investissement. Quant aux problèmes de financement, on verra qu'ils se posent moins en termes quantitatifs qu'en termes de répartition et d'organisation des circuits.

Pour ce qui est de l'emploi, qui concerne moins directement la Commission des Finances, faute de pouvoir être développé par une croissance élevée, il ne fait l'objet dans le chapitre IV du rapport d'adaptation que de propositions relativement modestes.

A. — Une croissance durablement ralentie.

Le tableau ci-dessous compare les prévisions du VII^e Plan et les réalisations des premières années pour les principales grandeurs économiques.

	PREVI- SIONS	REALISATIONS		
	1974-1980	1974-1976	1976-1975	1974-1978
Produit intérieur brut marchand.....	4,3	2,3	3,0	2,7
Importations	6,8	4,3	3,4	3,9
Total Ressources de biens et services.	4,7	2,5	3,1	2,8
Consommation des ménages.....	4,1	4,1	3,0	3,5
Consommation intermédiaire des administra- tions	2,7	4,5	1,7	3,5
Formation brute de capital fixe.....	4,2	0,6	0,4	0,5
Dont :				
Entreprises	4,8	0,3	1,0	0,7
(dont investissement productif).....	(5,0)	(1,0)	(1,9)	(1,5)
Administrations	5,3	4,0	0,7	2,3
Banques et assurances.....	4,3	— 3,8	7,1	1,5
Ménages	0,9	0,2	— 2,0	— 0,9
Exportations	8,0	3,0	6,3	4,7

NB. — 1. — Le VII^e Plan était établi sur la base 1975. Mais l'estimation de l'année 1975 s'étant révélée inexacte, il est nécessaire de prendre 1974 comme base.

2. — Les prévisions sont établies dans l'ancien système de comptabilité nationale alors que les réalisations le sont dans le nouveau système, d'où quelques écarts notamment entre production intérieure brute et produit intérieur brut marchand.

Alors que le taux moyen de croissance retenu pour le VII^e Plan nécessitait un retour en fin de Plan à un taux analogue à celui de 1960-1973 (environ 6%), la dernière prévision établie par l'INSEE pour la période 1976-1983 s'établit à 3,7%, ce qui correspond à un taux de l'ordre de 4% en fin de période.

Cet écart provient pour une part de la revision en baisse quant aux prévisions de croissance de nos principaux partenaires commerciaux (3,2% pour 1976-1983 contre 4,2% pour 1975-1980, soit 3% pour 1974-1980). Mais surtout il résulte de la prise de conscience de l'impossibilité pour la France de dépasser trop largement le taux de croissance de ses partenaires, sans créer un déséquilibre de sa balance commerciale, source de déséquilibres plus profonds (taux de change, inflation, etc.).

Certes, les estimations de l'écart tolérable figurant dans le rapport d'adaptation (0,5 % qu'on tente de faire passer à 1 %) ne semblent pas reposer sur une démonstration très solide. Il faudrait sans doute nuancer car l'écart tolérable doit varier en fonction des composantes, voire même du niveau de la croissance. Quoi qu'il en soit, il reste certain qu'une relance brutale de l'économie ne pourrait produire qu'un déséquilibre profond du commerce extérieur. Cette prise de conscience de notre dépendance à l'égard de l'étranger est à mettre à l'actif du rapport d'adaptation.

Avant d'examiner les mesures envisagées pour desserrer la contrainte extérieure, il faut dire un mot de l'emploi. En effet, le VII^e Plan comptait sur la forte croissance pour retrouver, en 1980, le niveau d'emploi d'avant la crise par la création de 1 320 000 emplois en cinq ans. En réalité, le nombre d'emplois a diminué depuis 1975 (les effectifs salariés se sont stabilisés, la réduction de 500 000 emplois dans l'industrie étant compensée par des créations dans les services et le commerce. Pour les non-salariés, la réduction de 100 000 à 150 000 par an s'est vraisemblablement poursuivie. Les mesures proposées dans le rapport d'adaptation, intéressantes mais limitées, permettent d'espérer au mieux une stabilisation jusqu'en 1980 du nombre de demandeurs d'emploi (entre 1 200 000 et 1 300 000 actuellement). Les mesures qui ont une incidence financière (réforme de l'Agence pour l'emploi, réexamen complet des régimes d'indemnisation du chômage) sont parmi les plus urgentes et les plus indispensables. Par contre, la création d'emplois par l'Etat et les collectivités publiques paraît difficilement compatible avec les perspectives en matière de finances publiques. Parmi les autres mesures qui ne sont pas citées par le rapport d'adaptation, notons-en une qui aurait des incidences fiscales limitées et qui pourrait faciliter la création d'un nombre non négligeable d'emplois par les artisans, c'est le relèvement du nombre de compagnons que ceux-ci peuvent embaucher.

B. — Le desserrement de la contrainte extérieure.

Le rapport d'adaptation propose quatre types d'action pour permettre à la France d'accéder à un taux de croissance suffisamment supérieur à celui de ses partenaires :

- participer à une action européenne concertée ;
- limiter les importations qui peuvent l'être ;
- développer les exportations ;
- accroître le dynamisme des entreprises sur les marchés extérieurs.

Globalement ces objectifs, qui écartent tout recours au protectionnisme, peuvent recueillir notre approbation.

Il convient cependant de faire trois remarques sur certains des moyens proposés :

— l'action sur les importations implique principalement le développement du programme nucléaire. Son financement, qui restera prioritaire au moins jusqu'en 1980, va peser lourdement sur le marché, au détriment des autres secteurs ;

— l'action sur les exportations doit être poursuivie. Le rapport préconise de ne pas développer les aides. Mais il a omis de remettre en cause la forme de certaines. Il faut citer tout d'abord les financements à des taux privilégiés qui reviennent à faire payer par la France et en partie par l'Etat les produits que nous « vendons », ce qui pèse sur la balance des paiements et restreint les possibilités financières pour les emplois intérieurs. Cependant il est difficile de renoncer complètement à ces aides car les autres pays les pratiquent aussi. Mais la forme d'aide la plus pernicieuse est peut-être la garantie de risque économique qui consiste à prémunir les entreprises françaises contre les effets de l'inflation. Son caractère automatique constitue en réalité plutôt un frein à la responsabilisation et au dynamisme des entreprises et son coût est élevé pour les finances publiques ;

— l'action européenne concertée est certes indispensable, mais elle repose en grande partie sur la création du système monétaire européen. Celui-ci, qui se met en place actuellement malgré la défection de certains de nos partenaires, ne sera viable que si l'écart entre les taux d'inflation en France et dans les autres pays reste modéré. Or, comme l'a excellemment montré notre rapporteur général, M. Blin, dans la première partie de son rapport sur le budget de 1979 (dont nous extrayons le tableau ci-contre), malgré de nombreuses conditions favorables (ralentissement de la progression des salaires et de la masse monétaire, modération des prix des matières premières importées, stabilité relative du franc) la tendance de fond de la hausse des prix en France reste inscrite entre 9 et 10 % par an depuis 1975. Pendant ce temps notre principal partenaire commercial, l'Allemagne, est parvenu à ramener son taux d'inflation de 7 % à 2,1 %. Certes les décisions les plus récentes, libération des prix industriels, rajustement des tarifs publics, devraient avoir des effets positifs à moyen terme. Mais le chemin est encore long pour nous rapprocher de nos partenaires.

Evolution des indices de prix.

(Par trimestres.)

*Comparaison des indices d'ensemble publiés par l'INSEE et d'indices partiels
après élimination des postes à évolution soumise à des aléas conjoncturels ou à des décisions des Pouvoirs publics.*

	1975				1976				1977				1978			PONDE- RATION 1978.
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	
<i>Alimentation.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,7	3,0	2,8	2	2,0	1,7	3,7	2,7	3,1	4,4	3,2	0,7	2	1,8	2,3	2 774
Indices partiels après élimination des postes : pain, œufs, lait, corps gras, légumes et fruits, café, chocolat.....	2,7	3,2	2,5	2,1	2,8	2,1	2,4	2	1,7	3,3	3,1	1,5	2,5	2,2	2,3	1 692
<i>Produits manufacturés.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,8	1,6	1,5	1,8	2,2	1,9	1,4	2,2	1	2,5	1,7	2	1,8	3,2	2,5	4 460
Indices partiels après élimination des postes : combustibles et énergie, tabacs.	2,7	2,2	1,7	1,7	1,7	1,8	1	1,6	0,7	2,5	2	2,4	2,1	2,3	1,9	3 488
<i>Services.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,8	2,8	3,3	2	3,4	2,5	3,7	1,6	2,2	2,5	2,1	1,5	2,9	3	2,8	2 766
Indices partiels après élimination des postes : transports publics, PTT, loyers..	2,8	3	3,4	2,2	3,4	3,4	3,7	1,8	2,3	2,5	2,3	1,7	3,2	2,8	2,8	1 995
<i>Ensemble.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,7	2,4	2,2	2	2,7	2	2,8	2,1	1,9	3	2,3	1,4	2,1	2,8	2,5	10 000
Indices partiels après élimination des postes à évolution soumise à des aléas conjoncturels ou à des décisions des Pou- voirs publics.....	2,7	2,7	2,4	1,9	2,5	2,3	2,4	1,7	1,4	2,7	2,4	2	2,5	2,4	2,2	7 175

Source : INSEE.

C. — L'adaptation de l'industrie nécessite une reprise de l'investissement.

1. LA SITUATION DE L'INDUSTRIE

Par branche les prévisions 1974-1980 et les réalisations 1974-1977 s'établissent ainsi pour la croissance de la valeur ajoutée (en taux annuel moyen) :

	PREVISIONS 1974-1980.	REALISATIONS 1974-1977.
Agriculture	2,1	— 2
Industries agricoles et alimentaires.....	4,8	5,5
Energie	3,1	4,9
Industrie	4,7	2,6
Transports et télécommunications.....	4,8	3,4
Service du logement.....	3,2	5,3
Bâtiment et travaux publics.....	4	0,1
Services	5,5	2,7
Commerce	3,3	1,5
Total branches marchandes.....	4,3	2,4

On voit que parmi les branches les plus touchées par la poursuite de la crise figurent l'agriculture (pour des raisons essentiellement climatiques), le bâtiment et les travaux publics et l'industrie. En termes de production c'est encore plus net puisque l'indice mensuel de la production industrielle atteint au cours de l'été 1974, n'a pas encore été durablement dépassé.

Cependant, l'industrie semble s'être modernisée : selon certaines études l'âge moyen des équipements serait plus faible en France que dans la plupart des autres pays à l'exception notable du Japon. Par ailleurs notre industrie a accompli certaines performances à l'exportation, notamment en matière de biens d'équipement.

Mais beaucoup reste à faire car l'équilibre extérieur et la croissance interne dépendent largement de l'industrie.

Le programme fixé par le rapport d'adaptation est ambitieux : faciliter les conversions et adaptations, développer les petites et moyennes entreprises, promouvoir les activités du futur sans pour autant abandonner les entreprises en difficulté. Mais toutes ces actions pourront-elles être réalisées en même temps ? D'un côté la situation des finances publiques ne permet pas à l'Etat d'apporter son aide à tous, compte tenu des engagements qu'il a déjà à l'égard

du secteur industriel en particulier en matière d'aménagement du territoire : des choix douloureux devront être opérés. D'un autre côté la mise en œuvre de ces objectifs passe par un développement sensible de l'investissement. Or celui-ci, malgré une situation financière améliorée reste languissant.

2. — L'INVESTISSEMENT TARDE A REPENDRE

L'investissement et singulièrement l'investissement industriel stagne depuis 1974. Ceci est en partie normal puisque la production industrielle stagne aussi, donc seuls subsistent les investissements de remplacement ou de productivité, toute augmentation globale de capacité étant inutile. Bien sûr, selon les branches, on observe tantôt des capacités de production encore inemployées, tantôt des besoins de capacités nouvelles.

La perspective d'une reprise de la croissance, même modérée, devrait entraîner une reprise de l'investissement des sociétés privées, prenant partiellement le relais des entreprises nationales, qui seules avaient vu croître leurs investissements au cours des dernières années comme le montre le tableau ci-dessous.

Investissement des entreprises.

Taux de croissance en volume.

	1974	1975	1976	1977	1978 (1)
Investissement productif.....	— 1,7	— 5,1	+ 7,6	— 0,4	+ 4,2
Dont :					
Entreprises nationales	+ 5	+ 24,6	+ 2,7	+ 6,9	+ 10
Entreprises privées	— 2,8	— 10,4	+ 8,8	— 2,1	+ 2,8
Investissement en logements.....	— 0,1	— 4,5	— 5,1	— 5,5	— 6,9
Total investissements.	— 1,5	— 5	+ 6	— 0,9	+ 3

(1) Estimation.

Mais les indicateurs conjoncturels semblent montrer qu'en réalité l'investissement tarde à reprendre. Cela est d'autant plus regrettable que le volume d'investissements nécessaire pour accroître la production augmente avec le progrès technique.

Comme on le verra au paragraphe suivant, il ne devrait plus guère y avoir d'obstacles financiers. Il faut donc chercher ailleurs les causes de l'attentisme des chefs d'entreprise. Aucune ne semble déterminante. Plusieurs, dont certaines sont citées dans le rapport d'adaptation, peuvent être évoquées. Tout d'abord les chefs d'entreprise français sont, trop souvent, repliés sur le marché intérieur. Celui-ci étant plutôt languissant, cela ne suscite pas chez eux un dynamisme analogue à celui que retrouvent actuellement les chefs d'entreprise allemands, malgré des perspectives de croissances intérieure qui ne sont pas meilleures que les nôtres. Il faut mentionner aussi les obstacles administratifs qui restent nombreux et qui empêchent notamment la création d'entreprises, les obstacles au licenciement qui freinent l'embauche liée aux investissements, le manque de goût du risque tant pour les entreprises que pour les banquiers.

D. — Un financement globalement suffisant mais mal orienté.

1. — UN FINANCEMENT DEVENU SUFFISANT

L'évolution des principaux indicateurs financiers est donnée dans le tableau ci-dessous :

	MOYENNE 1970-1973	1974	1975	1976	1977	1978
Taux d'épargne intérieure.....	29,1	27,6	25,9	25,6	25,7	25,9
Taux d'investissement.....	26,5	27,4	26,4	26,5	29,8	25,1
Taux d'épargne des ménages.....	16,9	17,4	18,6	16,1	17,1	17,2
Taux d'épargne des sociétés.....	15,2	11,1	10,6	11,0	11,1	13,3
Dont :						
Entreprises nationales.....	27,1	20,6	18,8	22,9	27,8	»
Sociétés privées.....	13,9	10,2	9,8	9,8	9,5	»
Part des salaires dans la valeur ajoutée (1).....	48,8	50,4	50,4	50,5	50,0	48,7
Taux d'autofinancement des entre- prises privées non agricoles.....	71,7	57,7	62,3	64,0	61,6	80,4

(1) Corrigée de l'incidence de la salarisation croissante.

Ces données estimées dans le nouveau système de comptabilité nationale ne sont pas directement comparables aux objectifs du plan établis dans l'ancien système. Cependant, il semble que la

plupart des tendances observées se situent bien dans le sens prévu (sauf en ce qui concerne le taux d'investissement qui a été rappelé ici pour mémoire).

Le taux d'épargne des ménages se maintient à un haut niveau.

L'épargne des entreprises, fortement réduite en 1974 et 1975, commence à se redresser, pour les entreprises nationales dès 1977 et pour les sociétés privées à partir de 1978. Un élément favorable a été le retour de la part des salaires dans la valeur ajoutée à son niveau antérieur. Cette tendance demande à être confirmée. Elle est complétée par la réduction progressive des intérêts payés par les entreprises du fait du ralentissement de l'augmentation de l'endettement, lié au faible investissement.

Seules les administrations voient leur épargne se réduire continuellement, leurs ressources, dépendant de l'activité, progressent faiblement tandis que leurs dépenses croissent plus vite. De ce fait l'épargne intérieure, somme des épargnes de tous les agents, reste à un niveau modéré.

Mais si l'on tient compte de la faiblesse de l'investissement de tous les agents, leurs besoins ou leurs capacités de financement diffèrent assez sensiblement des prévisions comme le montre le tableau ci-dessous.

Besoins (—) et capacité (+) de financement des secteurs institutionnels.

	EN MILLIARDS DE FRANCS					EN POURCENTAGE DU PRODUIT INTERIEUR BRUT					Prévisions 1980.
	1974	1975	1976	1977	1978	1974	1975	1976	1977	1978	(1)
Sociétés et quasi-sociétés	— 87,6	— 52,9	— 85,3	— 89,9	— 71,4	— 6,85	— 3,64	— 5,11	— 4,81	— 3,36	— 4,7
Ménages	+ 47,7	+ 82,5	+ 58,4	+ 83,5	+ 104	+ 3,73	+ 5,69	+ 3,50	+ 4,47	+ 4,89	+ 4,8
Institutions de crédit	— 0,9	— 0,3	— 2	+ 6	+ 4,3	+ 0,07	— 0,02	— 0,12	+ 0,32	+ 0,20	»
Entreprises d'assurances	+ 1,1	— 0,1	+ 0,6	+ 1,1	— 0,1	+ 0,09		+ 0,04	+ 0,06		»
Administrations publiques	+ 8	— 32,4	— 6,5	— 23,4	— 44,2	+ 0,63	— 2,23	— 0,39	— 1,25	— 2,08	— 0,4
Dont Etat	(+ 11,2)	(— 26,2)	(— 8,9)	(— 17,8)	(— 32,1)	(+ 0,88)	(— 1,81)	(— 0,53)	(— 0,95)	(— 1,51)	(+ 0,4)
Administrations privées	+ 1,1	+ 1	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,3	+ 0,09	+ 0,07	+ 0,07	+ 0,06	+ 0,06	
Etranger	+ 30,6	+ 2,2	+ 33,6	+ 21,6	+ 6,1	+ 2,40	+ 0,15	+ 2,02	+ 1,16	+ 0,29	+ 0,3

Source : comptabilité nationale et, pour 1978, rapport économique et financier.

(1) Estimations dans le nouveau système de comptabilité nationale à partir des prévisions établies pour le VII^e Plan dans l'ancien système.

Les investissements en logement des ménages (et donc leur demande de crédits) se réduisent bien au-delà de ce qui était prévu au VII^e Plan, ce qui comporte à terme des risques de pénurie de logement. Aussi leur capacité de financement est particulièrement forte en 1978 (6,6 % du revenu disponible contre 5 % en moyenne 1970-1974) et devrait le rester dans les prochaines années.

L'absence de reprise des investissements des entreprises et le redressement de leur épargne aboutissent en 1978 à un taux d'auto-financement exceptionnel de 80,4 %. Il en résulte une réduction très forte de leurs besoins de financement.

Pour les administrations, la réduction de l'épargne est telle que la diminution des investissements ne parvient pas à empêcher une croissance des besoins de financement (voir en deuxième partie).

L'étranger qui avait fourni un appoint en capitaux très important en 1974, 1976 et 1977 ne devrait plus être amené à le faire. Ce sont surtout les entreprises nationales qui avaient emprunté à l'étranger. Bien que leurs besoins restent considérables (principalement EDF avec le programme nucléaire), elles devront désormais se retourner vers le marché français des capitaux, entrant en concurrence avec les entreprises privées.

Ainsi, le redémarrage de l'investissement productif privé pourrait être rendu plus difficile par la double concurrence sur les disponibilités financières provenant des entreprises nationales et des administrations.

2. DES CIRCUITS FINANCIERS A MIEUX ORGANISER

Si les disponibilités financières sont globalement relativement abondantes il apparaît bien que deux problèmes restent à résoudre : réduire les besoins de financement des administrations et mieux organiser les circuits financiers. Ce deuxième point avait déjà fait l'objet d'une analyse dans le VII^e Plan lui-même et votre Commission des Finances s'en était fait l'écho. Le rapport d'adaptation, plus centré sur les objectifs que sur les moyens de les atteindre n'a pas abordé cet aspect. Sans prétendre à l'exhaustivité il nous faut mentionner quelques problèmes qu'il nous semble urgents à traiter.

Les circuits bancaires souffrent de plusieurs maux :

- un cloisonnement qui reste important ;
- un développement du nombre des guichets qui s'est fait d'une manière un peu anarchique et en tout cas excessive ;

— la convention collective des banques entraîne des augmentations de salaires excessives au regard des normes actuelles et amène parfois à un personnel surabondant dans certains secteurs ;

— le coût de la ressource des banques ne cesse de croître car les particuliers à la suite des entreprises gèrent de mieux en mieux leur trésorerie, laissant une part de plus en plus réduite de leurs disponibilités sur les comptes non rémunérés.

Ces difficultés frappent plus ou moins les différents types de réseaux. Les banques à caractère mutuel (Crédit agricole, Crédit mutuel...) connaissent un bon développement auprès des particuliers et des PME à l'image des caisses d'épargne allemandes. De leur côté certaines banques d'affaires, traitant les dossiers importants ou complexes, ouvertes sur l'étranger sont également dans une situation honorable. Les grandes banques nationalisées, situées entre les deux, non spécialisées, sont moins bien placées. Le rapport d'adaptation et même le rapport du Comité du financement sont muets sur ce point, sans doute à cause de la création de la commission Mayoux. Ses conclusions et les décisions qui en seront déduites sont attendues avec impatience.

L'orientation de l'épargne des ménages se fait encore très largement vers l'épargne liquide. La récente loi Monory constitue un premier pas pour la diriger vers les fonds propres des entreprises. Le succès encore moyen des SICAV n'est valable que s'il suscite un appel nouveau des entreprises au marché des capitaux. Or d'après les dernières statistiques, l'essentiel de l'accroissement des émissions en 1978 par rapport à 1977 (3,7 milliards pour neuf mois contre 1,95 milliard de francs) résulte presque exclusivement des augmentations de capital de quatre grandes entreprises. Des efforts restent à accomplir pour orienter l'épargne vers les fonds propres des entreprises mais aussi vers des formules d'épargne longues (autres que les emprunts d'Etat).

Les besoins en fonds propres des entreprises, pour assainir leurs bilans sont très partiellement satisfaits par ces mesures car la demande reste faible. Les actions à dividende prioritaire sans droit de vote constituent aussi un élément favorable mais limité devant permettre à certaines petites entreprises de s'ouvrir à de nouveaux actionnaires sans que les détenteurs actuels du pouvoir soient menacés. Le Fonds de garantie pour les créations d'entreprises est également un élément favorable. La réflexion sur ces problèmes, entamée à l'occasion de la préparation du VII^e Plan, est à poursuivre.

DEUXIEME PARTIE

LE DESEQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Le VII^e Plan ne porte pas la marque d'une politique d'ensemble des finances publiques. Au regard de la planification, comme au regard de la politique économique, les finances publiques semblent constituer un secteur passif, qui subit plus qu'il n'infléchit l'évolution du secteur productif et la politique conjoncturelle du Gouvernement.

Cette situation n'a pas eu jusqu'à présent de conséquences trop fâcheuses dans la mesure où le plan de lutte contre l'inflation du Gouvernement a permis, en 1976 et 1977, de modérer la progression des dépenses publiques. Cependant, il semble que depuis 1978, année charnière du VII^e Plan, un déséquilibre grave et durable soit apparu, qui remet en cause les prévisions qui avaient pu être faites au moment de l'élaboration du plan et qui aurait justifié qu'une part plus grande soit réservée aux finances publiques dans le rapport d'adaptation qui vous est soumis.

**A. — Contrairement aux prévisions du Plan,
le déséquilibre des finances publiques s'aggrave.**

Le tableau ci-après compare les besoins de financement des administrations publiques tels qu'ils qu'ils avaient été estimés pour 1980 par le VII^e Plan aux besoins tels qu'ils apparaissent actuellement et à l'horizon 1980. Les besoins de financement, rappelons-le, correspondent aux sommes que les administrations doivent emprunter pour financer leurs investissements. Ils traduisent donc l'insuffisance de leur épargne.

La conclusion est immédiate : loin de retrouver l'équilibre souhaité par le Plan, les finances publiques restent lourdement déficitaires et le deviendront probablement encore davantage au cours des prochaines années.

Besoins de financement des administrations publiques.

	1976	1977	1978 (estimations).	1980 Prévisions VII ^e Plan.	1980 Prévisions actuelles.
	(En milliards de francs.)				
Etat	— 8,9	— 17,8	— 32,1	+ 11,2	— 15,5
Autres administrations publiques.	+ 8,5	+ 0,8	+ 1,6	— 5,5	+ 1,5
Collectivités locales	— 17,8	— 15,1	— 15,5	— 15,6	— 20,5
Sécurité sociale	+ 11,6	+ 8,6	+ 1,8	— 0,7	— 23
	— 6,5	— 23,4	— 44,2	— 10,6	— 57,5

La discordance considérable que l'on relève entre les prévisions du Plan et les prévisions actuelles, notamment en ce qui concerne les comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale s'explique, semble-t-il, par les constatations suivantes :

— d'une part, le rythme de la croissance économique n'a pas atteint le taux de 5,7 % fixé initialement. Il se situe actuellement autour de 3 % ; il atteindra 4 % dans la meilleure hypothèse en 1980. Ceci se traduit nécessairement par une diminution des recettes publiques liée à l'activité économique, notamment des impôts indirects ;

— d'autre part, un certain nombre de dépenses (salaires, prestations sociales) évoluent de façon presque entièrement indépendante du niveau de l'activité générale et continuent donc à progresser fortement, malgré le ralentissement de la croissance ;

— enfin, la politique de tarifs publics proche de la vérité des prix qui avait été prise comme hypothèse par le VII^e Plan n'a pu être appliquée, en 1976 et en 1977, du fait du plan anti-inflation. Les subventions versées aux entreprises publiques s'en sont trouvées sensiblement majorées. Le rattrapage, amorcé en 1978, sera-t-il poursuivi ?

Le rapport d'adaptation du VII^e Plan se borne à relever le « risque » que le ralentissement de la croissance fait peser sur l'équilibre des finances publiques. Il propose toutefois quelques orientations générales pour les deux points où la situation lui paraît le plus critique, le budget de l'Etat et l'équilibre de la Sécurité sociale.

B. — Le budget de l'Etat est-il condamné à un déficit croissant ?

Le VII^e Plan avait prévu en ce domaine :

— une progression modérée des dépenses de l'Etat, égale à 4 % en volume chaque année et inférieure à l'augmentation du produit intérieur brut (+ 5,7 % par an) ;

— une augmentation de 1 point des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) par rapport à 1975 ;

— le maintien de la capacité de financement de l'Etat constatée en 1974.

Aucun de ces objectifs ne semble devoir être atteint.

Sauf en 1977, la progression des dépenses de l'Etat a toujours été supérieure à l'augmentation du PIB (francs courants) :

	DEPENSES de l'Etat.	PIB
	(En pourcentage.)	
1975	+ 23,4	+ 13,5
1976	+ 15,7	+ 15,1
1977	+ 10,8	+ 12
1978 (prévisions)	+ 19,2	+ 13,7

L'année 1977 apparaît ainsi comme exceptionnelle avec une diminution des investissements publics de 20,8 % et une augmentation très modérée des dépenses de fonctionnement (+ 8,2 %).

L'évolution des *prélèvements obligatoires* (en pourcentage du PIB) n'a guère été plus favorable :

	1975	1976	1977	1978
(En pourcentage.)				
Impôts directs	7,6	8,5	8,6	9
Impôts indirects	14,6	15,1	14,3	13,8
Cotisations sociales	15,3	15,8	16,5	16,4
	37,5	39,4	39,4	39,2

Dès 1976, le montant des prélèvements obligatoires rapporté au PIB a crû de près de 2 points. Encore la hausse constatée a-t-elle été limitée, en 1977, par certains abaissements des taux de la TVA. On notera à ce propos la diminution du poids des impôts indirects depuis 1975, par suite du ralentissement de l'activité économique et de la baisse de la consommation d'énergie. Il en résulte que la structure de la fiscalité française s'est trouvée modifiée plus rapidement que ne le prévoyait le Plan, la structure attendue en 1980 étant pratiquement réalisée dès 1978 :

Structure des prélèvements obligatoires.

	1975	1978	PREVISION 1980 VII ^e Plan.
Impôts directs	20,1	21,7	21,4
Impôts indirects	39,1	35,8	36,6
Cotisations sociales	40,8	42,5	42
	100	100	100

L'année 1978 sera également marquée par un fort *déficit budgétaire* proche de celui constaté en 1975, année où avait été lancé le plan de soutien à l'économie. Le déficit du budget a, depuis 1975, évolué comme suit :

1975	— 37.8 milliards de francs.
1976	— 17.2 milliards de francs.
1977	— 19,5 milliards de francs.
1978	— 33 milliards de francs.

Pour financer en partie ce déficit, l'Etat a dû recourir beaucoup plus que par le passé aux emprunts à long terme : 19 milliards de francs d'emprunts ont été émis depuis 1976 (non compris les 5 milliards de francs en cours d'émission en décembre 1978). Le solde a été couvert par des ressources monétaires (bons du Trésor, concours des banques, correspondants du Trésor, etc.).

Cette évolution est lourde de conséquences pour l'avenir :

— d'une part, devant recourir de plus en plus massivement à l'emprunt, l'Etat draine à son profit une partie des capitaux qui sont nécessaires aux entreprises. On peut se demander, dans ces conditions, si la persistance de ces emprunts ne nuira pas à la réalisation du « redéploiement industriel » que le présent rapport recommande par ailleurs ;

— d'autre part, au plan des finances publiques, et selon les évaluations du Commissariat au Plan, la prolongation de la tendance actuelle conduit en 1983 à un déficit de 100 milliards de francs, dont 50 milliards de francs environ correspondent à la charge de la dette publique.

Une telle situation ne serait sans doute tolérable ni pour les finances publiques ni pour l'économie française en général.

Le rapport d'adaptation du Plan note à ce propos que si le déficit budgétaire est resté jusqu'à présent dans des limites raisonnables, en deçà du niveau atteint chez nos principaux concurrents étrangers, il risque d'en aller désormais différemment. Le rapport rend surtout responsable de cette dégradation les dépenses de transfert effectuées par l'Etat. Il suggère en conséquence d'opérer un « redéploiement » des dépenses publiques vers les secteurs jugés porteurs d'avenir. Des propositions en ce sens devraient être présentées en 1979.

Faute de connaître avec précision l'ampleur et le sens de l'orientation nouvelle qui seront donnés aux dépenses de l'Etat, on ne peut en préjuger dès maintenant l'efficacité. Cependant, il est à craindre qu'une simple redistribution — nécessairement limitée — des dépenses budgétaires n'apporte qu'une réponse partielle aux problèmes des finances publiques. En particulier, du côté des ressources et du financement de la dette accumulée, une action devra certainement être entreprise. Le problème se pose d'ailleurs en termes analogues en ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale.

C. — Les dépenses de sécurité sociale connaîtront une évolution inquiétante.

Lors de l'examen du VII^e Plan, votre commission des finances s'était inquiétée des mesures qui seraient prises afin d'assurer le retour à l'équilibre des organismes de sécurité sociale. Votre commission, en effet, avait estimé que le financement des régimes de sécurité sociale ne pourrait être assuré par la seule croissance de l'économie, même au rythme alors escompté. Elle estimait donc nécessaire un freinage des dépenses de maladie et une augmentation des cotisations, répartie entre les employeurs et les assurés. Elle jugeait également souhaitable un nouveau partage du financement entre le budget de l'Etat et les cotisations sociales.

Pour sa part, le VII^e Plan avait rejeté le principe d'une budgétisation partielle de la Sécurité sociale. Les seules actions envisagées étaient l'amélioration de la maîtrise des dépenses (par la prévention, l'utilisation de « profils » médicaux, etc.) et une mise en œuvre plus progressive des actions prévues en faveur des familles et des retraités.

Des mesures en ce sens ont été effectivement prises en 1977 (baisse de la TVA sur les produits pharmaceutiques, relèvement du ticket modérateur pour certains soins, modération des dépenses hospitalières). L'effet de ces mesures sur la progression des dépenses de santé n'a pas été négligeable. C'est ainsi que ces dépenses ont progressé de 13,5 % seulement en 1977, contre 21,1 % l'année précédente.

Cependant, plusieurs faits demeurent très préoccupants pour l'avenir :

— le rythme de progression des dépenses sociales reste très soutenu, comme le montre l'évolution depuis 1975 du budget social de la nation :

	1975	1977	VARIATION 1977-1975
	(En milliards de francs.)		(En pourcentage.)
Santé	89,5	123	+ 37,4
Invalidité, vieillesse, décès	136,7	189,9	+ 38,9
Famille	57,3	74,5	+ 30
Formation, chômage	14	18,9	+ 35
Autres dépenses sociales	45,6	62,9	+ 37,9
	343,1	469,2	+ 36,7

— d'autre part et surtout, le taux de progression des prestations de Sécurité sociale est devenu sensiblement *supérieur* à celui des cotisations :

	1977	1978
	(En pourcentage.)	
Prestations sociales	+ 18,1	+ 17,5
Cotisations	+ 13,2	+ 12,3

— enfin, l'effort demandé aux *assurés sociaux* (relèvement des taux, déplafonnement partiel des cotisations) a tendance à augmenter :

Financement des dépenses sociales de la Nation.

	1975	1977	VARIATION 1975-1977
	(En milliards de francs.)	(En milliards de francs.)	(En pourcentage.)
Assurés	61,4	94,4	— 53,7
Employeurs	202	275,8	— 36,5
Concours de l'Etat	75,5	96,1	— 27,3
Divers	10,7	11,6	— 8,4
	349,6	477,9	+ 36,7

Il n'est donc pas surprenant au total que le déficit de la Sécurité sociale soit estimé aujourd'hui à 23 milliards de francs pour 1980, alors que le VII^e Plan prévoyait à cette date une situation proche de l'équilibre (— 0,7 milliard de francs).

Le rapport sur l'adaptation du Plan s'inquiète de ces perspectives — bien qu'aucune prévision chiffrée ne soit présentée. Mais, cohérent avec l'orientation générale retenue par ailleurs, le rapport s'alarme surtout des conséquences de cette évolution sur les charges des entreprises. Il souhaite notamment que les transferts sociaux soient mieux maîtrisés, afin de ne pas compromettre le développement du secteur productif. On devine ici le même désir qui inspirait les considérations faites sur le déficit du budget de l'Etat : réduire la croissance des prestations dont bénéficient les ménages au niveau de celle du PIB.

D. — Les besoins financiers des collectivités locales restent stables.

Le rapport d'adaptation n'aborde pas la situation des finances locales. Il est vrai que, sur ce point, l'évolution constatée ne bouleverse pas les prévisions qui avaient été faites initialement.

Le Plan avait prévu en particulier un doublement des investissements réalisés par les collectivités locales.

Votre Commission des Finances s'était cependant inquiétée de l'accroissement de l'endettement des collectivités qu'un effort aussi important impliquait, compte tenu de l'évolution très lente de la fiscalité locale directe et du caractère forfaitaire des subventions de l'Etat.

Avec une progression de la fiscalité locale de 14 % par an, le besoin de financement des collectivités locales avait été estimé à 15,6 milliards de francs en 1980. Leur part dans les emprunts à long et moyen terme, émis en 1980, devait atteindre 8,6 %.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principaux postes de recettes et de dépenses des collectivités locales depuis 1975 :

	1975	1976	1977
	(En pourcentage.)		
Dépenses	- 22,5	- 16,6	+ 11,3
Dont :			
Salaires et cotisations sociales	- 23,2	- 14,2	+ 13
Prestations sociales	- 18,4	+ 20,8	+ 15,1
Investissement	- 21,5	- 15	+ 11,1
Recettes	- 22,9	- 14,6	+ 15,3
Dont :			
Recettes fiscales	- 22	- 16,2	+ 14
Transferts de l'Etat	- 34,7	- 6,3	+ 21,7

On observera que les *investissements* des collectivités locales continuent de progresser, mais à un rythme plus faible que le Plan ne l'avait prévu. Ce ralentissement des investissements, conjugué à une bonne évolution des recettes fiscales, explique que les besoins de financement des collectivités se soient peu aggravés et demeurent proches du niveau fixé par le Plan (15,6 milliards de francs en 1980) :

1975	13,5 milliards de francs.
1976	17,8 milliards de francs.
1977	15,1 milliards de francs.

De même, la part des *emprunts* réalisés par les collectivités locales dans la masse des emprunts émis chaque année tend à se stabiliser :

	1975	1976	1977
	(En milliards de francs.)		
Emprunts des collectivités locales	23,3	24	19,7
Emprunts locaux	195,7	311,9	225,2
Part des collectivités locales dans le total des emprunts	11,9 %	7,7 %	8,8 %

Stabilisation, toutefois, ne signifie pas amélioration et les préoccupations exprimées par votre Commission des Finances, en 1976, conservent toute leur valeur.

E. — L'évolution des programmes d'action prioritaires (PAP).

Les taux de réalisation des vingt-cinq programmes arrêtés pour le VII^e Plan paraissent plutôt satisfaisants. Le taux moyen sera, à la fin de 1979, de 75,1 % pour ceux relevant du budget général ; et de 73,3 %, si l'on ajoute celui qui dépend du budget annexe des PTT. Leur montant total, rappelons-le, représente environ 15 % des dépenses civiles de l'Etat.

Comparés aux taux de réalisation de 85 % à 90 % constatés dans l'exécution des plans précédents, les taux actuels marquent donc un réel progrès.

Cependant, le bilan des PAP n'est pas entièrement positif.

En premier lieu, on peut relever que, si les résultats sont satisfaisants au plan des engagements financiers, les indicateurs physiques concernant l'utilisation des crédits mis à la disposition des ministères sont souvent mal connus ou indisponibles. Par suite, le contrôle de l'activité administrative correspondant à ces programmes demeure malaisé.

En second lieu, le rapport d'adaptation modifie sensiblement deux des programmes : le programme n° 6 (Liaison Rhin—Rhône) et le programme n° 19 (Humanisation des hôpitaux).

Ces adaptations résultent essentiellement de difficultés de coordination entre l'Etat et les collectivités locales intéressées à la réalisation des PAP.

C'est ainsi que le franchissement du seuil de Bourgogne, représentant 60 % du coût budgétaire du PAP n° 6, n'a encore fait l'objet d'aucun véritable engagement de dépenses. Selon les termes mêmes du rapport, « les modalités de la participation des régions et collectivités locales concernées restent à arrêter ». En outre, la déclaration d'utilité publique n'a été publiée qu'en juin 1978, et le maître d'ouvrage n'est pas encore désigné.

D'après les nouveaux objectifs fixés pour ce programme, seules les acquisitions foncières seraient poursuivies. Les crédits budgétaires se trouveraient réduits dans les proportions suivantes (millions de francs 1975) :

	CREDITS initiaux.	CREDITS révisés.
Liaison Rhône—Fos	150	200
Rhône	105	105
Saône	150	150
Seuil de Bourgogne	895	125
Rhin	250	200
	1 550	780

Malgré cette revision, le PAP ne sera, en 1979, réalisé qu'à 66,5 %.

En ce qui concerne le PAP n° 19 (Humaniser les hôpitaux), la revision pratiquée consiste seulement, sans modifier le montant total du programme, à affecter une partie des sommes affectées à la suppression des salles communes à la modernisation des plateaux techniques. Il est apparu, en 1977, que, par suite de l'effort mené par les établissements publics, les collectivités locales et les hôpitaux eux-mêmes, le nombre de lits en salle commune à supprimer était nettement plus faible que ce qui avait paru nécessaire initialement (110 000 lits au lieu de 190 000). Il a donc paru opportun d'affecter une partie des crédits prévus à cet effet (477 millions de francs sur un total de 1 906 millions de francs) à la modernisation des plateaux techniques des hôpitaux. Notons cependant que l'ensemble du PAP sera réalisé à hauteur de 58,4 % seulement à la fin de 1979.

Enfin, on remarque que le PAP n° 11 (Formation des jeunes) a été corrigé en hausse dans le projet de loi de finances pour 1979 sans que cette modification apparaisse dans le rapport d'adaptation. En effet, 3 379 millions de francs, correspondant au coût du Pacte national pour l'emploi, de 1977 à 1979, ont été ajoutés au montant du PAP, qui se trouve ainsi porté à 4 592 millions de francs. Le taux d'exécution de ce programme atteint d'ailleurs 120 %.

On peut se demander toutefois si cette modification du PAP n° 11 n'aurait pas pu faire l'objet d'une disposition particulière du rapport d'adaptation, au même titre que les PAP n°s 6 et 19.

CONCLUSION

Comme nous l'indiquions en introduction, la discussion tardive de ce rapport d'adaptation, limité à trois objectifs, l'absence de précisions chiffrées quant aux moyens à mettre en œuvre, rendent un peu vaines les critiques qui pourraient être portées sur son contenu. C'est pourquoi la **Commission des Finances**, à l'issue d'un tour d'horizon, hélas trop rapide, sur les éléments financiers qui encadrent ce rapport d'adaptation, **souhaite mettre l'accent sur trois problèmes qui, à son avis, devraient être au cœur de la préparation du VIII^e Plan** et donc sur lesquels il lui paraît indispensable de se pencher dès maintenant.

1. — **La situation des finances publiques et les perspectives qui leurs sont tracées inquiètent au plus haut point la Commission des Finances du Sénat** tant en ce qui concerne l'Etat que la Sécurité sociale et, dans une moindre mesure, les collectivités locales. Certes, le Gouvernement vient d'annoncer la création d'une commission chargée d'étudier le redéploiement des dépenses publiques. Il faut que cette commission soit effectivement mise en place et qu'elle aboutisse le plus rapidement possible à des conclusions. Mais il ne s'agira sans doute que d'une première étape qu'il faudra prolonger tout au long du VIII^e Plan.

Quant à la Sécurité sociale, son problème est à la fois permanent et semblable à celui qui est rencontré dans les pays étrangers. L'unification des régimes, la maîtrise de la progression des dépenses de santé sont d'autant plus nécessaires que les perspectives démographiques nous promettent pour les prochaines années un alourdissement de la charge de l'assurance vieillesse.

Cette double action sur les dépenses de l'Etat et de la Sécurité sociale devra avoir pour objectifs de limiter la progression des prélèvements obligatoires et de réduire la ponction opérée sur les disponibilités financières.

2. — **Les circuits financiers et plus particulièrement bancaires nous paraissent à réformer profondément.** Une commission présidée par M. Mayoux a commencé à examiner ce secteur. L'étude doit en être approfondie de façon à aboutir à des actions décisives au cours du VIII^e Plan.

3. — **L'équilibre entre l'épargne et les besoins de financement semble devoir être difficile à assurer.** L'épargne atteint pourtant un niveau relativement élevé qu'il sera sans doute difficile de dépasser sensiblement. Mais du côté des besoins, la concurrence risque d'être vive. Les administrations, même après l'adoption des mesures de redressement évoquées ci-dessus, vont être encore demandeur de financement, ne serait-ce que pour combler le retard qui s'accumule en matière d'investissements publics. La croissance, même ralentie, et le « redéploiement industriel » nécessitent des investissements encore plus importants que dans le passé et donc un financement abondant. L'investissement en logement, actuellement réduit, ne pourra pas l'être indéfiniment, sans que l'on risque d'aboutir à nouveau à une situation de pénurie. De tous côtés les besoins apparaissent croissants. Le recours au financement extérieur, sous la forme d'emprunts à l'étranger, ne peut être envisagé que dans des limites étroites si l'on ne veut pas compromettre la crédibilité financière de notre pays, ce qui aurait pour effet notamment d'empêcher notre monnaie de se maintenir au niveau nécessaire à l'équilibre de notre commerce extérieur.

La levée de ces contraintes, c'est-à-dire **la fixation de priorités entre les divers besoins de financement, devra constituer l'un des axes principaux de la préparation du VIII^e Plan.**

*
* *

Sous réserve de ces observations, la Commission des Finances a émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Le rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, annexé à la présente loi, est approuvé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale et proposé par votre commission.

Le rapport...
... approuvé sous réserve qu'à la page 17 in fine de l'annexe soit introduit le nouveau paragraphe suivant :

« 4. L'équilibre de la Sécurité sociale — notamment en ce qui concerne les retraites — comme la vigueur de notre économie et l'avenir de la France imposent de toute évidence une reprise de notre natalité.

« C'est pourquoi, particulièrement conscient de la nécessité d'une action, dont le VII^e Plan constitue à juste titre le cadre, le Gouvernement présentera lors de la prochaine session du Parlement un ensemble cohérent de mesures visant, par l'aide apportée aux familles et d'abord aux mères, à remédier à la crise de la natalité française. »