

N° 098

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, adopté par l'Assemblée Nationale.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

T O M E I

LE BUDGET DE 1981

ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 et in-8°/357.

Sénat : 97 (1980-1981).

Loi de finances. — *Commerce extérieur. Emploi. Energie. Europe de l'Est. Japon. Monnaie. Politique économique. Prix.*

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.....	5
Un mal insidieux.....	6
Chapitre Premier. — La conjoncture internationale s'assombrit.....	7
A. — Des croissances divergentes.....	8
B. — Une résistance inégale à l'inflation.....	9
C. — La dégradation accélérée des échanges.....	10
D. — L'aggravation du chômage.....	14
E. — Le durcissement des politiques monétaires et budgétaires.....	15
Chapitre II. — Le Japon « modèle » d'une économie performante ?.....	17
A. — Handicaps et atouts.....	17
1. — Des handicaps naturels.....	17
2. — Des atouts.....	18
3. — D'autres avantages.....	19
B. — Une économie maîtrisée.....	19
1. — Une croissance soutenue.....	19

	Pages
2. — Une politique de développement et d'adaptation industrielle.....	19
3. — Les conditions de la compétitivité de l'industrie japonaise.....	20
C. — Le prix de l'essor japonais.....	21
1. — Un prix humain et social élevé.....	21
2. — Un prix financier très lourd.....	22
 Chapitre III. — Les pays de l'Est atteints à leur tour.....	 25
A. — La production industrielle fléchit.....	25
B. — La dépendance à l'égard de l'extérieur s'accroît.....	27
C. — Un endettement alarmant.....	28
 Chapitre IV. — Les défis français.....	 29
A. — Activité et emploi.....	29
B. — La défense du franc : avantages et inconvénients.....	34
1. — Le marché des changes.....	34
2. — Le réveil de l'épargne à long terme.....	36
3. — Le financement de l'économie s'est assaini.....	37
C. — Les causes profondes du dérapage des prix.....	39
1. — L'aggravation des charges sociales.....	40
2. — Les tarifs publics : vers la vérité des prix.....	42
D. — Le commerce extérieur se dégrade.....	45
1. — Le second choc pétrolier n'est pas seul responsable.....	47
2. — Une résistance inégale selon les secteurs.....	49
3. — La sauvegarde du marché intérieur.....	52
 Le prix de nos retards	 53

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1981	55
Chapitre Premier. — Le cadre de l'action budgétaire.....	57
A. — Des perspectives internationales incertaines.....	58
1. — Les cours du pétrole et des matières premières.....	58
2. — L'évolution des économies des pays industrialisés.....	59
B. — Des contraintes renforcées au plan national.....	61
1. — La contrainte extérieure.....	62
2. — La contrainte de l'inflation.....	64
3. — La contrainte de l'emploi.....	66
C. — Les hypothèses retenues.....	69
1. — Le tableau économique pour 1980.....	69
2. — L'esquisse d'une projection économique pour 1981.....	71
3. — Les grands équilibres en 1981.....	73
Chapitre II. — La politique budgétaire.....	75
A. — L'étude des principaux postes de dépenses.....	75
1. — Un effort de limitation des dépenses ordinaires.....	77
2. — Le niveau modeste des dépenses au titre des équipements civils.....	82
3. — L'accroissement net des dépenses militaires.....	83
B. — L'examen des recettes.....	86
1. — Les recettes fiscales.....	86
2. — Les recettes non fiscales.....	88
C. — Les objectifs et les priorités de la politique budgétaire.....	89
1. — Les objectifs assignés.....	90
2. — Les priorités retenues.....	94

	Pages
Chapitre III. — Un pari ambitieux.....	101
A. — L'orientation des choix budgétaires.....	102
1. — Des éléments novateurs.....	102
2. — Des erreurs persistantes.....	102
B. — L'outil d'une politique économique.....	103
1. — Des hypothèses fragiles.....	104
2. — La politique économique doit-elle être infléchie ?.....	104
C. — Le budget de 1981 et le VIII^e Plan.....	111
1. — Le rôle du déficit public.....	111
2. — Le soutien de l'investissement et de la demande.....	112
3. — Le financement des transferts sociaux.....	113
CONCLUSION	115

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

UN MAL INSIDIEUX

La conjoncture internationale accuse aujourd'hui le coup du second choc pétrolier et reste sous la menace de celui qui peut résulter du conflit en cours au Moyen-Orient.

Les perspectives de croissance jusqu'à la fin de l'année sont médiocres en raison du recu' partout sensible de la consommation intérieure, de la faiblesse des investissements productifs et des politiques d'austérité mises en œuvre pour modérer la demande et tenter de rééquilibrer des balances commerciales profondément altérées.

Les contraintes extérieures qui pèsent sur la France comme sur l'ensemble des pays industrialisés vont donc se durcir encore au cours des prochains mois. Pour leur résister, notre pays dispose de deux atouts : la restructuration en cours de son appareil productif appuyée sur la réorientation de l'épargne vers le long terme et la stabilité de sa monnaie qui témoigne de la rigueur de sa gestion budgétaire, du haut niveau de ses réserves et de la modération de son endettement.

Mais il souffre de trois handicap : la progression du sous-emploi dont la charge pour la collectivité s'alourdit régulièrement et la dégradation du commerce extérieur qui résulte, en bonne partie, de la poussée régulière de l'inflation.

Quelle que soit l'importance des résultats obtenus au terme de quatre années d'une politique obstinée d'assainissement et de modernisation de l'économie française, l'avenir de cette dernière reste plus que jamais suspendu à la victoire qui sera ou non remportée sur le mal insidieux de la hausse des prix.

CHAPITRE PREMIER

LA CONJONCTURE INTERNATIONALE S'ASSOMBRIT

Dans la conjoncture internationale actuelle toutes les nations industrialisées traversent de graves difficultés. Les pays de l'Est, au système économique étroitement contrôlé, ressentent profondément eux aussi, les secousses qui atteignent le monde occidental. Seul le Japon, et à un moindre degré, l'Allemagne Fédérale, échappent à l'ébranlement général.

Nous devons nous demander pourquoi.

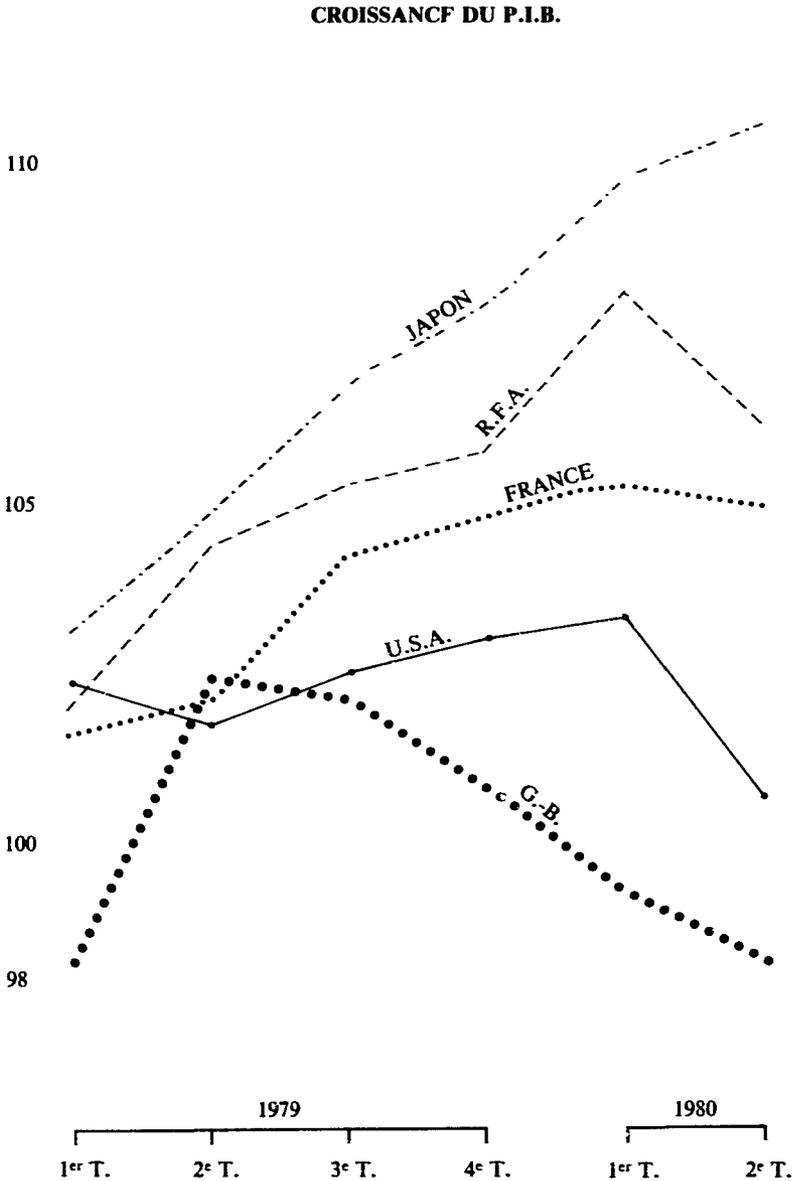
Depuis le début de 1979 et jusqu'à la mi-1980, les principaux pays industrialisés ont connu un ralentissement de leur croissance tandis que s'accroissaient les pressions inflationnistes et qu'apparaissaient des déséquilibres importants au niveau des échanges extérieurs.

Ces perturbations, qui ne sont qu'en partie liées à l'évolution du prix du pétrole, ont contribué à accroître le chômage.

Aux prises avec l'inflation, les gouvernements se sont donc efforcés d'adopter des politiques économiques restrictives et de réduire les dépenses publiques dont l'importance entraînait des déficits budgétaires lourds de conséquences.

A. — DES CROISSANCES DIVERGENTES

Le graphique ci-après fait apparaître l'évolution de la croissance dans les cinq pays que nous avons retenus pour cette étude, à savoir : les Etats-Unis, le Japon, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne.



Alors que les Etats-Unis et plus encore la Grande-Bretagne voient leur croissance régresser, notamment au 2^e trimestre 1980 pour les premiers, le Japon et l'Allemagne connaissent une activité soutenue dont le rythme se développe régulièrement et presque parallèlement.

Même si aux Etats-Unis, l'indicateur global d'activité a connu trois hausses successives depuis le mois de juin, il ne faut pas s'attendre, semble-t-il, à un renversement brutal de l'évolution enregistrée depuis le début de 1980.

A cet égard, on observe que la production industrielle des sept principaux pays industrialisés, après avoir augmenté de 8,9 % en taux annualisé au 1^{er} trimestre 1980, a régressé de 5,7 % au trimestre suivant.

B. — UNE RÉSISTANCE INÉGALE A L'INFLATION

Malgré le ralentissement de l'activité observé ici et là, les tensions inflationnistes se sont maintenues et même accélérées parfois au cours de la dernière période.

Au plan de la Communauté Européenne, par exemple, on a enregistré au mois d'août un taux d'inflation annuel de 13,5 % alors que pour l'année 1979 la progression moyenne des prix s'était établie à 9,9 % contre 6,8 % en 1978, soit une aggravation de plus de 3 points. Dans les pays industrialisés, la hausse des prix a été de 7,1 % en 1978, de 7,6 % en 1979 et sera de l'ordre de 9,6 % en 1980. A souligner qu'au plan mondial, les écarts entre les taux d'inflation sont spectaculaires. Autour d'une moyenne de 13,9 %, ils se sont établis ainsi en 1979 :

— pays industrialisés.....	10,6 %
— pays exportateurs de pétrole.....	12,6 %
— pays en voie de développement.....	33,1 %

ÉVOLUTION DES PRIX

	Variation sur 12 mois Déc. 1979/ Déc. 1978	Variations sur les 12 derniers mois connus
Etats-Unis.....	+ 12,7	+ 12,7
Japon.....	+ 5,6	+ 8,4
France.....	+ 11,8	+ 13,6
Allemagne.....	+ 5,4	+ 5,5
Grande-Bretagne.....	+ 17,3	+ 16,5

Source : O.C.D.E.

Il paraît assez paradoxal que les **pays où l'activité régresse connaissent les plus forts taux d'inflation** alors qu'en Allemagne et au Japon, la croissance s'accompagne d'une hausse relativement modérée des prix, résultats d'autant plus remarquables qu'ils ont été obtenus malgré le second choc pétrolier qui n'a pourtant épargné aucun des Etats considérés. Nous verrons cependant plus loin que **c'est moins le niveau que les conditions de l'activité économique qui expliquent la meilleure résistance de ces deux pays à l'inflation**. Quoi qu'il en soit, selon l'O.C.D.E., la hausse du prix du pétrole intervenue depuis 1978 a entraîné une augmentation supplémentaire des prix à la consommation de 11,5 % en deux ans. L'augmentation serait déjà de 5,6 % au premier semestre de 1980.

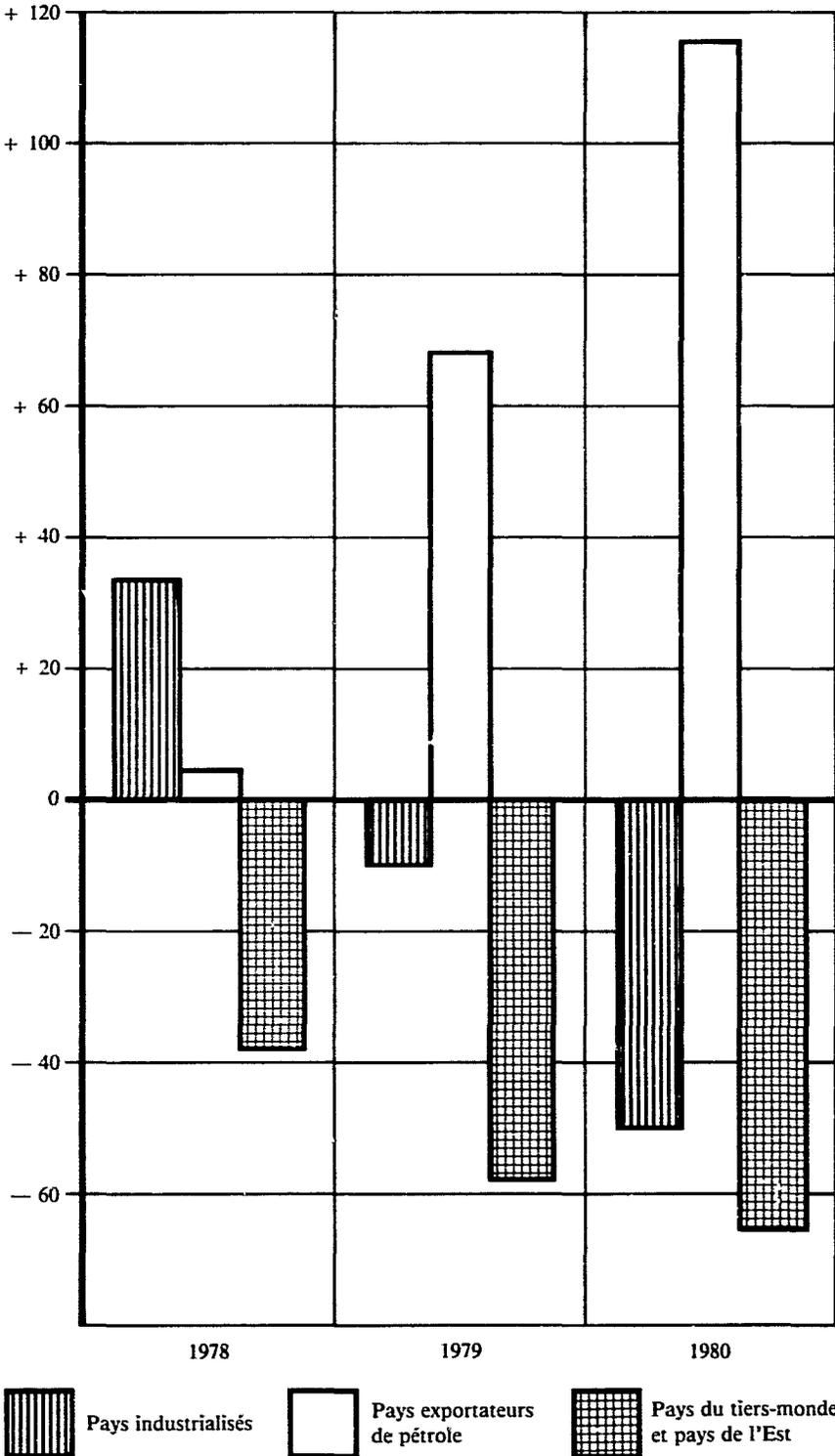
C. — LA DÉGRADATION ACCÉLÉRÉE DES ÉCHANGES

Depuis le début de 1979, on assiste à un renversement de situation que révèle le schéma ci-après (voir page suivante).

Pour l'ensemble des pays industrialisés, l'année 1978 s'était traduite, en terme de balance des opérations courantes, par un **excédent**

BALANCE DES PAIEMENTS PAR GROUPES DE PAYS

(en milliards de dollars)



supérieur à 33 milliards de dollars tandis que celui enregistré par les pays exportateurs de pétrole avait été ramené à 5 milliards de dollars. L'exercice suivant s'est soldé par un déficit d'environ 10 milliards de dollars pour les pays industrialisés et un excédent supérieur à 68 milliards de dollars pour les pays de l'OPEP. L'année 1980 devrait voir s'aggraver ces écarts puisque les prévisions actuelles portent sur un déficit de 50 milliards de dollars enregistré pour les premiers et sur un excédent de 115 milliards de dollars pour les seconds.

Le tableau ci-dessous montre comment les principaux pays industrialisés se sont comportés à cet égard.

ÉCHANGES EXTÉRIEURS

	Balance des paiements			Balances commerciales			Part des exportations dans le PNB/ PIB en 1979
	1 ^{er} sem. 1979	2 ^e sem. 1979	1 ^{er} sem. 1980	1 ^{er} sem. 1979	2 ^e sem. 1979	1 ^{er} sem. 1980	
	(en milliards de dollars)						%
Etats-Unis.....	+ 2,9	+ 0,7	— 5,1	— 11,6	— 13,2	— 15,0	7,7
Japon.....	— 1,8	— 6,9	— 10,4	+ 0,5	— 8,4	— 8,9	10,2
France.....	+ 1,4	— 0,2	— 3,9	— 0,1	— 2,7	— 7,1	20,7
Allemagne.....	— 0,3	— 17,9	— 22,1	+ 29,7	+ 12,5	+ 10,3	22,5
Grande-Bretagne.....	— 0,9	— 0,2	— 1,5	— 1,7	— 1,0	— 1,1	26,5

Source : O.C.D.E.

Ainsi le Japon et l'Allemagne, naguère excédentaires, sont pour une large part responsables du déséquilibre d'ensemble enregistré au niveau des paiements. Ce phénomène a été souvent analysé : il est essentiellement imputable, en ce qui concerne l'Allemagne Fédérale, aux dépenses de tourisme ou aux transferts des travailleurs étrangers. Toutefois, l'existence de réserves de devises considérables en Allemagne, ainsi qu'une capacité d'accueil des capitaux étrangers qui trouvera forcément une limite dans un endettement qui s'accroît, ont jusqu'ici permis à nos voisins de supporter un tel déficit sans qu'il influe sur le niveau de leurs prix.

Cette évolution s'accompagne de l'alourdissement des déficits commerciaux dus largement au **deuxième choc pétrolier qui a vu le prix des hydrocarbures augmenter de plus de 150 % depuis la fin de 1978.**

Cependant, les situations sont différentes selon les pays :

— aux **Etats-Unis**, qui ne vendaient à l'étranger en 1979 que 7,7 % de leur production nationale, une forte augmentation des exportations est intervenue au cours du 1^{er} semestre 1980 (+ 43,4 %) lesquelles ont représenté alors 8,6 % de la production totale. L'aggravation de leur déficit commercial a été en outre freinée par une chute importante de la consommation intérieure puisque **le pouvoir d'achat est, aujourd'hui, inférieur de 4,5 % à ce qu'il était l'an dernier ;**

— la **France**, est atteinte de plein fouet puisque les importants excédents de sa balance des paiements ne suffisent plus à combler son déséquilibre commercial croissant ;

— la **Grande-Bretagne**, qui bénéficie d'une situation privilégiée sur le plan de l'énergie, ne sort pas d'une position négative alors qu'elle était, de tous les pays considérés, celui qui consacrait à l'exportation la plus grande part de sa production nationale (26,5 %). Il est vrai que ce pays connaît cette année sa plus forte baisse d'activité depuis cinquante ans ; **le P.I.B. sera en 1980 de 4 % inférieur à son niveau de 1979 ;**

— l'**Allemagne**, dont la dépendance à l'égard de la conjoncture internationale est à la mesure de ses ventes à l'étranger (22,5 % du P.N.B.), voit ses excédents commerciaux diminuer de près des deux tiers entre le 1^{er} semestre 1979 et le 1^{er} semestre 1980. De plus, **la R.F.A. connaîtra en 1980 un déficit total de sa balance des paiements d'environ 30 milliards de dollars, le plus élevé des pays industrialisés ;**

— le **Japon**, par contre, avec 10,2 % de sa production exportée en 1979, parvient en début d'année 1980, grâce au développement de

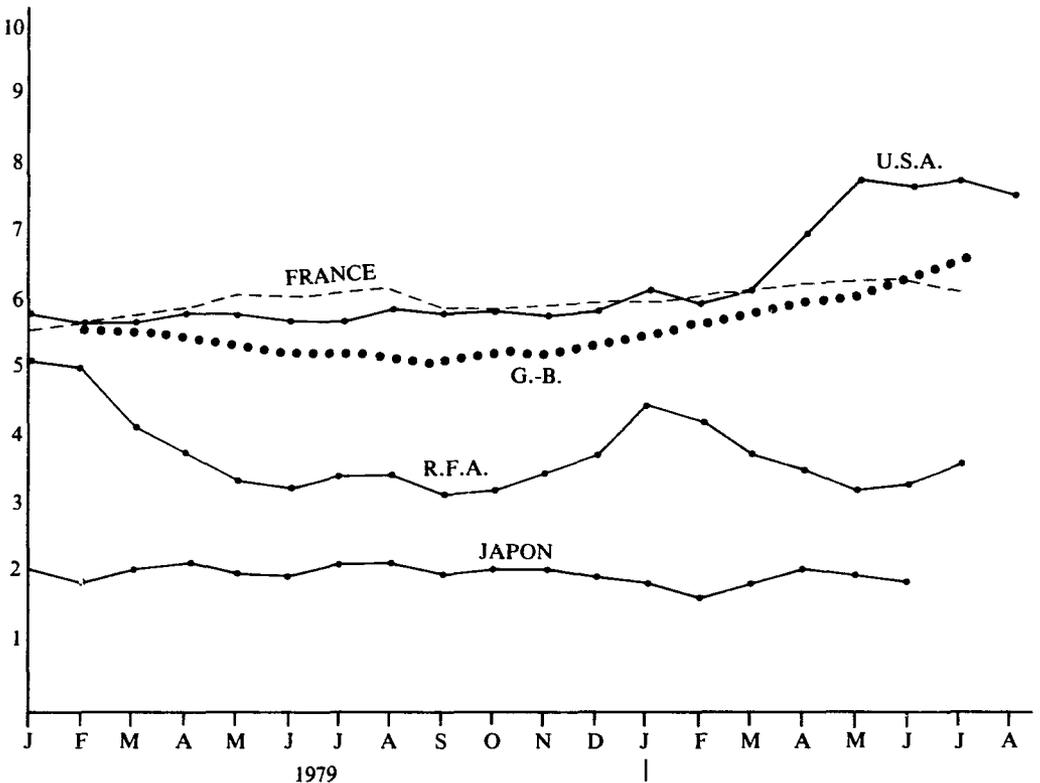
ses exportations, à amortir le second choc pétrolier en stabilisant le déficit commercial apparu au cours de l'année précédente.

D. — L'AGGRAVATION DU CHÔMAGE

La situation de l'emploi reflète fidèlement les évolutions analysées plus haut en matière de croissance et d'inflation ainsi que le démontre le graphique ci-dessous.

Parmi les pays où le chômage se situe à un niveau élevé par rapport à la population active, on trouve les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Sans doute une légère amélioration a-t-elle été observée en 1979, notamment en Grande-Bretagne, mais une nouvelle accélération du phénomène est survenue depuis le début de 1980.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI
(en pourcentage de la population active)



L'Allemagne avait obtenu, jusqu'à l'automne 1979, des résultats assez remarquables ; puis une montée s'est amorcée pour atteindre son sommet en janvier avant une nouvelle décroissance jusqu'au printemps 1980. Depuis lors, les effectifs de demandeurs d'emplois se sont légèrement accrus mais d'une façon peu déterminante.

La stabilité observée dans ce domaine au Japon est particulièrement remarquable : non seulement le chômage n'y atteint qu'environ 2 % de la population active mais depuis un an et demi, il se maintient sans désemparer à ce faible niveau.

Ce contraste est plus significatif encore si on compare ces données avec les plus récentes fournies par la **Communauté Européenne** : **le chômage y touchait 6,3 % de la population active en août contre 5,4 % un an plus tôt.**

E. — LE DURCISSEMENT DES POLITIQUES MONÉTAIRES ET BUDGÉTAIRES

Confrontés au problème lancinant de l'inflation, les gouvernements ont conduit des politiques monétaires et budgétaires restrictives pendant la plus grande partie de 1979 et au début de 1980.

En même temps qu'ils réduisaient le taux d'expansion monétaire, des mesures étaient prises portant sur les taux d'intérêt qui ont dépassé de 5 à 8 % les taux pratiqués dans chacun de ces pays un an auparavant ; la détente observée ici ou là paraît n'être que réduite ou passagère.

Ces actions tendaient aussi à rendre la situation budgétaire plus compatible avec les objectifs monétaires alors même que la hausse du prix du pétrole engendrait des besoins importants de financement du secteur public. Le tableau ci-après fait apparaître l'effet du choc pétrolier sur les soldes financiers des administrations publiques des pays considérés.

**CAPACITÉS (+) OU BESOINS (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

(en pourcentage du PNB/PIB)

	1976	1977	1978	1979	1980 (1)
Etats-Unis.....	- 2,1	- 1,0	0	+ 0,6	- 1,0
Japon.....	- 3,6	- 3,9	- 5,5	- 5,2	- 4,5
France.....	- 0,5	- 0,8	- 1,8	- 0,8	- 1,1
Allemagne.....	- 3,6	- 2,6	- 2,8	- 2,9	- 2,9
Grande-Bretagne.....	- 5,0	- 3,2	- 4,4	- 2,9	- 2,3

(1) Prévisions.

Dans la mesure où l'action des autorités s'orientera efficacement vers une compression des dépenses publiques, il sera possible de contenir des déficits budgétaires dont l'alourdissement ne peut que contrarier une politique anti-inflationniste.

*
* * *

Les différentes organisations économiques internationales portent des diagnostics convergents sur les perspectives économiques à court terme : **le monde occidental devra faire face à une stagnation accompagnée d'une aggravation de l'inflation, du chômage et des déséquilibres extérieurs.** Toutefois, cette tendance générale recouvre des comportements très divers selon les pays : ainsi, au cours des prochains mois, l'activité économique devrait baisser aux Etats-Unis, rester à peu près inchangée en Europe mais progresser encore au Japon.

CHAPITRE II

LE JAPON « MODÈLE » D'UNE ÉCONOMIE PERFORMANTE ?

Du bilan comparatif qui précède, il ressort que le Japon est, de tous les pays industrialisés, celui qui résiste le mieux à la crise.

Il nous a paru intéressant d'en examiner les raisons.

A. — HANDICAPS ET ATOUTS

S'il souffre d'un certain nombre de handicaps naturels, il dispose aussi d'avantages dont il a su profiter au mieux.

1. — Des handicaps naturels

Parmi ceux-ci, retenons d'abord l'isolement et l'insularité du Japon qui ne peut faire vivre ses 115 millions d'habitants que sur 20 % de terres habitables et cultivables d'un territoire limité à 377 000 km².

En outre, il manque cruellement de **matières premières et d'énergie** : il importe 90 % de l'énergie qu'il consomme et plus encore, il achète à l'extérieur 99,8 % du pétrole qu'il utilise.

C'est dire que la vie du pays est liée à son besoin d'énergie et par conséquent de devises nécessaires à ses importations.

Ainsi, les achats de pétrole lui ont coûté, en 1979, environ 30 milliards de dollars ; il lui en coûtera au moins 60 milliards en 1980, **soit approximativement la moitié de ses importations totales** et cela malgré les efforts réalisés pour éviter les gaspillages. Ainsi, depuis 1973, bien que le taux de croissance japonais ait été supérieur à celui des Etats-

Unis ou de l'Allemagne, sa consommation d'énergie a progressé moins vite que chez ces derniers.

Et le Japon a prévu de consacrer d'importants moyens, au cours de la décennie, pour développer les énergies de remplacement (charbon - nucléaire - gaz naturel) de façon à ramener son taux de dépendance en la matière de 75 à 50 %.

2. — Des atouts

Le Japon dispose par contre de certains avantages **essentiellement humains** qui lui sont propres.

Le contexte socio-culturel

La société japonaise présente des caractéristiques innées assez particulières : très disciplinée, elle est vouée et dévouée à l'économie, à la technique et cela se manifeste dès l'enfance.

Ainsi, les élèves des écoles primaires sont dans leur majorité abonnés à un magazine scientifique ; au niveau de l'enseignement supérieur, la technologie occupe une place reconnue et une forte proportion d'étudiants s'engagent dans cette voie pour obtenir des diplômes d'ingénieur de production.

Une osmose étroite existe entre l'Université et l'industrie : l'essentiel de leurs moyens financiers est consacré à la recherche appliquée plutôt qu'à la recherche fondamentale.

Un acquis industriel

Le Japon a su, à l'abri d'un protectionnisme de fait à peine entamé, créer un appareil industriel très efficace.

Sans doute a-t-il bénéficié aussi d'une extraordinaire qualité de main-d'œuvre, qui allie compétence, assiduité, productivité, niveau d'instruction élevé.

Cette main-d'œuvre est associée au processus de prise de décision, qui s'en trouve certes allongé mais qui permet, une fois la décision arrêtée, une exécution rapide et unanime.

3. — D'autres avantages

Les ressources financières du Japon, moins grevées que celles d'autres pays industrialisés par les dépenses militaires (moins de 1 % du P.N.B.) ou par l'aide au développement, vont plus largement vers le secteur industriel. Il s'y ajoute la forte capacité d'épargne des Japonais (le taux s'établit en moyenne à 20 % du revenu disponible) qui apportent ainsi leur concours à une expansion industrielle soutenue.

Enfin, le nombre des jeunes atteignant l'âge de travailler est maintenant en diminution, ce qui permet une absorption plus facile de ceux-ci sur le marché du travail.

B. — UNE ECONOMIE MAÎTRISÉE

Ces éléments ont fourni aux autorités japonaises la base d'une action de développement sur laquelle se sont concentrés tous les moyens disponibles.

1. — Une croissance soutenue

Après des taux de croissance supérieurs à 10 % l'an enregistrés dans les années 1960, le Japon continue de réaliser des performances impressionnantes. Certes, le premier choc pétrolier, amplifiant des difficultés consécutives à une très forte inflation, s'est traduit par une nette régression en 1974 ; mais le redressement opéré par la suite, malgré quelques soubresauts, a débouché de nouveau sur une reprise de l'activité à un rythme de 5 % l'an en moyenne, porté à plus de 6 % en 1979.

Fort de cette croissance et grâce à son effort d'assainissement et de redressement, le Japon a mieux supporté le second choc pétrolier : ainsi l'augmentation des prix qui avait atteint 24,5 % en 1974 est actuellement inférieure à 8 %.

2. — Une politique de développement et d'adaptation industrielle

Ces résultats sont le fruit d'une politique industrielle dynamique et sélective, qui consiste à s'adapter à l'évolution de la demande mon-

diale et à favoriser les productions d'avenir complexes, de haut niveau technique, intégrant le maximum de valeur ajoutée et nécessitant le moins possible de matières premières et d'énergie.

Cette orientation aboutit parfois à créer des secteurs tournés en quasi-totalité vers l'exportation tels la moto et, dans une moindre mesure, l'automobile.

La mise en œuvre de cette politique a impliqué une répartition très sélective des investissements, autorisant des gains de productivité substantiels et des coupes sombres dans les secteurs où les produits nippons n'étaient plus compétitifs sur le marché mondial comme l'acier, le textile ou les chantiers navals.

3. — **Les conditions de la compétitivité de l'industrie japonaise**

Grâce au système bancaire, alimenté par une épargne importante des ménages, les entreprises japonaises se sont très fortement endettées pour se lancer dans de grands programmes d'investissements ayant pour but d'économiser la main-d'œuvre et l'énergie, d'assurer la recherche et le développement, de rationaliser la production. **Les Japonais ont fait du remplacement de l'homme par la machine un objectif prioritaire. C'est ainsi que de 1973 à 1978, les effectifs industriels se sont réduits de 1 million de personnes alors que le secteur des services accueillait 2 millions de personnes supplémentaires.**

Pour l'exercice fiscal 1978, les investissements ont augmenté d'environ 11 % ; en 1979, la progression est plus nette encore : environ 15 % au total et **plus de 20 % pour les seules industries manufacturières**. Les prévisions pour 1980 sont du même ordre de grandeur. Dans l'automobile les investissements depuis 10 ans représentent environ 10 % du chiffre d'affaires, ce qui explique le degré d'automatisation très poussé atteint dans ce domaine.

Dans le même temps, les investissements à l'étranger augmentent également, soit pour assurer l'exploitation directe des ressources en matières premières qui font défaut au Japon, soit pour produire à partir de pays où les coûts de revient sont plus avantageux compte tenu de la position du yen.

En matière de recherche, les efforts accomplis trouvent leur illustration dans la balance des brevets : elle s'établissait de 1 à 25 au détriment du Japon en 1960 ; elle n'était plus que de 1 à 10 en 1970 et de 1 à 6 en 1977.

Dans les secteurs privilégiés, les gains de productivité sont très importants (+ 5 % en 1977, + 8 % en 1978, + 10 % en 1979). D'où une compétitivité accrue des produits japonais sur les marchés mondiaux où l'on trouve maintenant dans le peloton de tête l'industrie automobile (qui occupe la 1^{re} place), l'électronique et l'informatique (2^e place), la machine-outil à commande numérique appelée à révolutionner les méthodes de production...

Mû par un besoin vital de devises le Japon a orienté toute son action vers un développement industriel susceptible de lui garantir des débouchés pour ses produits. Aujourd'hui, 3^e exportateur mondial, il n'en restera certainement pas là.

Pourtant le Japon n'exporte toujours aujourd'hui qu'environ 10 % de sa production. Mais outre que ces ventes concernent des produits à haute valeur ajoutée, l'excédent commercial japonais résulte surtout du fait que les importations sont très limitées. Comme nous l'avons vu, les achats japonais sont pour une large part consacrés aux importations d'énergie (ils représentent environ la moitié du total alors qu'en France ils ne correspondent qu'au quart des importations). Ainsi le Japon garde la maîtrise presque totale de son marché intérieur. **En dehors des deux exceptions que constituent l'énergie et les matières premières, il n'est donc pas exagéré de dire que le Japon vit en autarcie.**

C. — LE PRIX DE L'ESSOR JAPONAIS

Ces performances comportent cependant des zones d'ombre qu'il faut connaître.

1. — Un prix humain et social élevé

Certes, l'histoire de la sécurité sociale au Japon est encore très récente. Il n'empêche que le système qui y prévaut est de loin inférieur à celui que nous connaissons.

A l'exception de l'assurance-maladie, où les taux de remboursement s'apparentent aux nôtres, les aides publiques à la famille sont encore réduites et surtout, les systèmes d'assurance-vieillesse accusent un retard considérable. Les pensions de retraite sont si faibles qu'après l'âge légal de la retraite (60 ans pour les hommes, 55 ans pour les fem-

mes) — ou même avant car de nombreuses firmes n'attendent pas cette échéance pour se séparer de leur personnel — **les Japonais sont contraints d'entamer une seconde vie de labeur.**

Certes les dépenses sociales sont en progression (7,95 % du revenu national en 1974, 9 % en 1975, 10 % en 1976) mais la masse des transferts reste très faible par rapport aux pays européens où le « budget social » redistribue le quart environ du revenu national.

En fait, le problème social le plus préoccupant au Japon est celui des inégalités qui résultent du statut des travailleurs et de leur appartenance ou non à de grandes entreprises.

A ceux qui sont employés dans les **industries manufacturières (soit environ le tiers de la main-d'œuvre)**, une série d'avantages sont offerts. Il y a d'abord une certaine sécurité dans la mesure où la mobilité de l'emploi s'effectue à l'intérieur de ces groupes ; rares sont donc les licenciements et l'on a pu parler « d'emploi à vie ». Les salaires — qui comprennent des heures supplémentaires et des bonus importants — atteignent des niveaux comparables à ceux des autres pays industrialisés. Enfin, compensant un système social insuffisant, ces entreprises apportent certains avantages en nature tels que logements, voyages, hôpitaux, stades, foyers, coopératives... Il est vrai que leurs charges sociales sont relativement faibles.

Mais à côté de cette catégorie privilégiée, il y a les **travailleurs des petites et moyennes entreprises**, dont le sort n'a rien d'enviable. Compte tenu du rôle d'amortisseur que jouent au Japon les entreprises sous-traitantes qui ouvrent ou ferment leurs portes selon la conjoncture, le problème de l'emploi se pose là d'une façon aiguë ; il n'est que de se reporter au nombre de faillites enregistrées chaque année pour s'en convaincre (18 471 en 1977 année record et sans doute à peu près autant en 1980). Les employés de ce secteur sont donc les premiers à être frappés par les crises. Si l'on ajoute à cela le fait que leurs salaires sont très inférieurs à ceux pratiqués dans les grandes firmes — ils n'en représentent pas même toujours la moitié — et qu'ils sont plus touchés par l'absence d'équipements collectifs dont bénéficie dans les plus grandes entreprises la « caste » des grandes sociétés, on aura un aperçu de la situation dans laquelle se trouve une grande partie de la population du Japon.

2. — Un prix financier très lourd

Le Japon se trouve aujourd'hui confronté à de très graves difficultés d'ordre financier.

Après la crise de 1974, les autorités ont successivement pris une série de mesures de relance. Dès lors que la consommation privée était insuffisante pour « tirer » la machine c'est sur les **dépenses publiques** que l'effort a porté. Inévitablement sont apparus des déficits budgétaires de plus en plus lourds : 36,9 % des dépenses de l'Etat en 1978, 39,6 % en 1979. De ce fait, les emprunts du secteur public au sens large sont passés de 5,1 % du P.N.B. en 1973 à 12,7 % en 1978.

Ainsi les finances du pays se trouvent dans un état critique et les autorités auront tôt ou tard à choisir entre la réduction des dépenses et aides à caractère social ou un recours massif à l'emprunt. Mais le service de la dette représente déjà 12 % du budget en 1980.

Certes le Japon dispose d'une épargne des ménages très importante. Sans doute aussi assiste-t-on ces derniers mois à un accroissement considérable des entrées de capitaux étrangers qui, orientés vers les dépôts bancaires et les valeurs mobilières contribuent à renforcer la position du yen, réaffermissent le marché des actions et réaniment le marché des obligations.

Ces capitaux, **constitués surtout d'excédents pétroliers qui reviennent en quelque sorte à leur source d'origine**, peuvent apporter une solution au problème du déséquilibre de la balance des paiements. Mais il convient d'être prudents sur la durée de tels placements opérés par les pays de l'OPEP, encore qu'ils s'investissent, non pas sur un marché spéculatif, mais sur des valeurs sûres.

*

* *

Au terme de cette analyse, on constate que le Japon est d'ores et déjà entré dans une ère qu'il conviendrait d'appeler non pas post-industrielle, car l'appellation risque de faire illusion, mais bien plus sur-industrielle.

En effet, l'automatisation accélérée de son appareil industriel exige une mobilisation massive et sélective des capitaux. La montée de l'emploi dans les services, au demeurant étroitement liés à la production, n'est possible que grâce aux gains de productivité spectaculaires obtenus par cette dernière. C'est ainsi que la durée d'utilisation des matériels est très supérieure à ce qu'elle est en Europe puisqu'elle est de 350 jours par an contre 280 en R.F.A. et 230 seulement en France. Enfin, dans l'ombre des grandes sociétés internationales subsiste un « matelas » de petites entreprises vouées au rôle d'appoint et dont la

souplesse de fonctionnement se paie pour leurs salariés d'une insécurité de l'emploi et d'une couverture sociale très inférieure à la moyenne en vigueur dans les nations industrielles comparables.

Cette disparité qui fausse incontestablement le jeu de la concurrence internationale conduit à se poser une question lourde de conséquences : **si, comme tout semble l'indiquer, le Japon est le « modèle » de l'économie performante de demain, ses concurrents occidentaux aux traditions si profondément différentes, peuvent-ils, mieux doivent-ils, s'en rapprocher ? Et si la réponse est oui, sont-ils prêts à en payer le prix ?**

CHAPITRE III

LES PAYS DE L'EST ATTEINTS A LEUR TOUR

Nous concluons ce tour d'horizon international par un bref regard sur la situation dans les pays à économie planifiée. Il ressort en effet du tableau ci-contre que la conjoncture économique s'y présente sous un aspect également difficile.

D'une façon générale, la croissance des pays de l'Est s'est ralentie au cours des dernières années. Aucun des plans établis ne semble avoir atteint les objectifs fixés pourtant à un niveau plus modeste qu'auparavant : prévue à 5 % l'an, la croissance s'est établie à 1,8 %.

Ainsi, en U.R.S.S., alors qu'on enregistrait une progression moyenne de l'activité de 5,8 % l'an entre 1960 et 1970, le rythme a été ramené à 4 % l'an pour la période 1970-1978. Le X^e Plan, couvrant les années 1976 à 1980, devait se traduire par une croissance annuelle moyenne de 6,2 % à 6,8 % : des retards ont marqué les premières années de réalisation de ce plan et au cours de l'année 1979, le taux de croissance prévu n'aura pas été atteint (4,2 % au lieu de 4,5 %).

Le même ralentissement est observé en Tchécoslovaquie ou en Pologne, où la croissance n'aura été que de 3 % en 1979 contre 6 % en 1978.

A. — LA PRODUCTION INDUSTRIELLE FLÉCHIT

Les mêmes défaillances sont partout soulignées à cet égard : insuffisances de gestion, faible productivité, gaspillages, désorganisation des transports et des réseaux de distribution.

La production industrielle en Union Soviétique devait s'accroître de 6,3 % par an au cours du X^e Plan : elle ne progressera en réalité qu'à un rythme moyen inférieur à 5 %.

QUELQUES DONNÉES ÉCONOMIQUES SUR LES PAYS DE L'EST

	Production industrielle				Commerce extérieur 1979			P.I.B. 1978 (1) En milliards de dollars	Evolution du P.I.B.		
	Taux de progression annuel pour les 4 premières années du Plan				Impor- tations	Expor- tations	Soldes		Taux de croissance annuel		
	1976	1977	1978	1979					1976	1977	1978
Bulgarie.....	+ 17,6	+ 6,5	+ 7,0	+ 9,4	8 514	8 869	+ 355	18,6	+ 6,5	+ 6,3	+ 5,6
Tchécoslovaquie	+ 14	+ 5,7	+ 4,5	+ 3,4	14 262	13 198	- 1 064	40,6	+ 6,3	+ 4,4	+ 4,2
République démocratique allemande	+ 12,8	+ 4,7	+ 4,5	—	16 214	15 063	- 1 151	84,6	+ 3,6	+ 5,2	+ 3,6
Hongrie.....	+ 9,4	+ 6,7	+ 4,5	+ 2,6	8 674	7 938	- 736	29,2	+ 3	+ 8,2	+ 4,5
Pologne.....	+ 22,2	+ 6,4	+ 4,3	+ 3,3	17 488	16 233	- 1 255	57,3	+ 6,8	+ 5	+ 3
U.R.S.S.	+ 12,9	+ 5,7	+ 4,5	+ 3,4	57 773	64 762	+ 6 989	640,2	+ 5,3	+ 5,2	+ 4,2

Source : Statistiques mensuelles O.N.U.

(1) La notion de P.I.B. est remplacée dans les pays de l'Est par celle de « produit matériel net »
A titre de référence, le P.I.B. de la France pour la même année ressort à \$10,4 milliards de dollars

Pour le premier semestre 1980, les objectifs concernant plus particulièrement la mise en service de nouvelles capacités de production n'ont pas été atteints.

La faiblesse de la productivité du travail demeure un problème essentiel des économies planifiées et notamment de l'économie soviétique : au cours du X^e Plan, elle n'aura augmenté que de 3,6 % au lieu de 5,5 % prévus.

B. — LA DEPENDANCE A L'EGARD DE L'EXTERIEUR S'ACCROIT

Bien qu'officiellement on ne parle pas d'inflation dans les pays de l'Est, les éléments qui concourent à la hausse des prix s'y trouvent le plus souvent réunis : déséquilibre entre l'offre et la demande, augmentation des salaires plus forte que les gains de productivité, gonflement de la masse monétaire sans création correspondante de biens et de services.

Il n'empêche que les prix de certains produits se sont considérablement accrus ces dernières années : en U.R.S.S. par exemple, le prix de l'essence a doublé, celui du café a augmenté de 400 %, celui des voitures de 18 %, celui des restaurants de 50 %.

Quelques pays laissent apparaître une hausse de l'indice des prix à la consommation (1).

Par contre, l'indice des prix de détail est demeuré pratiquement inchangé en U.R.S.S. depuis 15 ans mais ce résultat n'a pu être acquis que par des subventions d'Etat qui permettent la stabilisation des prix de certains produits, tels le pain, les produits laitiers, la viande... Ce système comporte forcément des limites comme on peut le voir en **Pologne où les subventions pour le soutien des prix représentent 50 % des dépenses budgétaires.**

Ces hausses de prix résultent pour partie de causes extérieures : celles qui proviennent des achats que les pays de l'Est font en dehors de leur zone. Les importations de produits alimentaires, de biens d'équipement, de biens de consommation, de technologie s'accroissent en effet sensiblement (de 25 % par an depuis 1979) ; ainsi la part du commerce extérieur dans le revenu national, si elle ne représente qu'environ 5 % en U.R.S.S., atteint 25 % en Pologne, 40 % en Hongrie.

(1) Hongrie : 4,9 % en 1976, 3,9 % en 1977, 4,6 % en 1978, 8,9 % en 1979.

Pologne : 4,4 % en 1976, 4,9 % en 1977, 8 % en 1978.

Ces achats sont en outre des facteurs aggravants des déséquilibres externes apparus dans ces pays (1).

C. — UN ENDETTEMENT ALARMANT

Aux prises avec des difficultés internes de production, les pays de l'Est sont de plus en plus contraints d'importer des biens de toutes natures. Sans doute le commerce avec les pays capitalistes a-t-il fourni une grande part de leurs recettes en devises étrangères à ces pays : 50 % environ en Roumanie, 40 % en Pologne, en Hongrie, en U.R.S.S., en République démocratique allemande, en Tchécoslovaquie, 20 % en Bulgarie.

Il reste que l'endettement des pays de l'Est va croissant et qu'il s'établissait à environ 47 milliards de dollars en début d'année.

Cette charge risque de s'alourdir avec les problèmes d'approvisionnement en énergie. Si l'Union Soviétique détient des ressources énergétiques abondantes, il n'en est pas de même pour la plupart de ses alliés. La Pologne est encore exportatrice nette de charbon ; la Roumanie n'est plus exportatrice nette de pétrole depuis 1976. Dans les autres nations, la production d'énergie est faible sinon négligeable.

Ces pays, dont les besoins en pétrole ne sont couverts qu'à 70 ou 75 % par l'Union Soviétique et dont la consommation devrait progresser de 3 à 5 % par an, ont donc recours au marché international et doivent donc puiser dans leurs réserves de devises.

*
* *

Ainsi, la crise de l'énergie est ressentie universellement. Les pays de l'Est, pas plus que le monde occidental, n'échappent aux contraintes qui en découlent. Cependant, pas plus à l'Est qu'à l'Ouest, elle ne suffit à expliquer le ralentissement de la croissance. **Elle joue plutôt le rôle d'un révélateur. En effet, pour compenser le coût croissant de leurs exportations, les pays industrialisés, quel que soit leur régime économique, demandent davantage à leurs appareils de production respectifs où les facteurs de sous-efficacité apparaissent alors en plein jour.**

(1) Le cas de la Pologne est à cet égard particulièrement critique : chaque année ce pays exporte 40 millions de tonnes de charbon dont les prix ont **doublé** depuis 1970 mais il importe 18 millions de tonnes de pétrole dont les prix ont **décuplé**.

CHAPITRE IV

LES DÉFIS FRANÇAIS

A. — ACTIVITE ET EMPLOI

La publication, désormais régulière et dans des délais acceptables, de comptes nationaux trimestriels permet de suivre l'évolution des principales grandeurs économiques. Le graphique ci-contre présente, depuis 1978, le produit intérieur brut marchand (P.I.B.), la consommation des ménages et l'investissement total (F.B.C.F.).

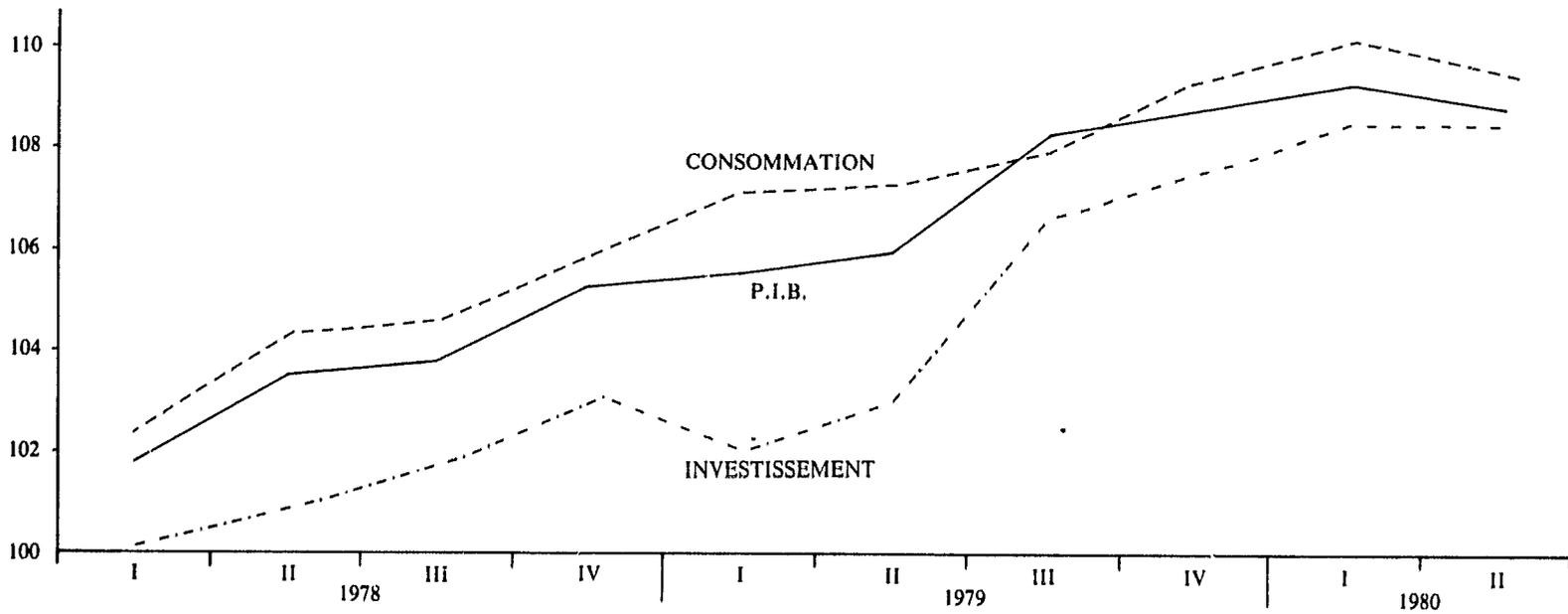
Après la croissance sensible du P.I.B. et surtout de l'investissement au troisième trimestre de 1979, on assiste depuis lors à un tassement de l'activité, voire une légère réduction au deuxième trimestre de 1980.

Cependant la consommation intérieure a continué de prendre dans la croissance du P.I.B. une part plus importante que chez les pays industriels comparables comme le montre le tableau ci-dessous.

EVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DU SALAIRE HORAIRE DANS LES PAYS INDUSTRIALISES

(en %)

	1976	1977	1978	1979 (oct. 1978) (oct. 1979)
FRANCE	+ 4,7	+ 3,0	+ 3,2	+ 1,5
R.F.A.....	+ 1,3	+ 2,9	+ 2,7	— 0,6
E.U.....	+ 1,5	+ 1,4	+ 0,6	— 4,2
G.B.....	+ 2,3	— 7,9	+ 5,4	— 4,5

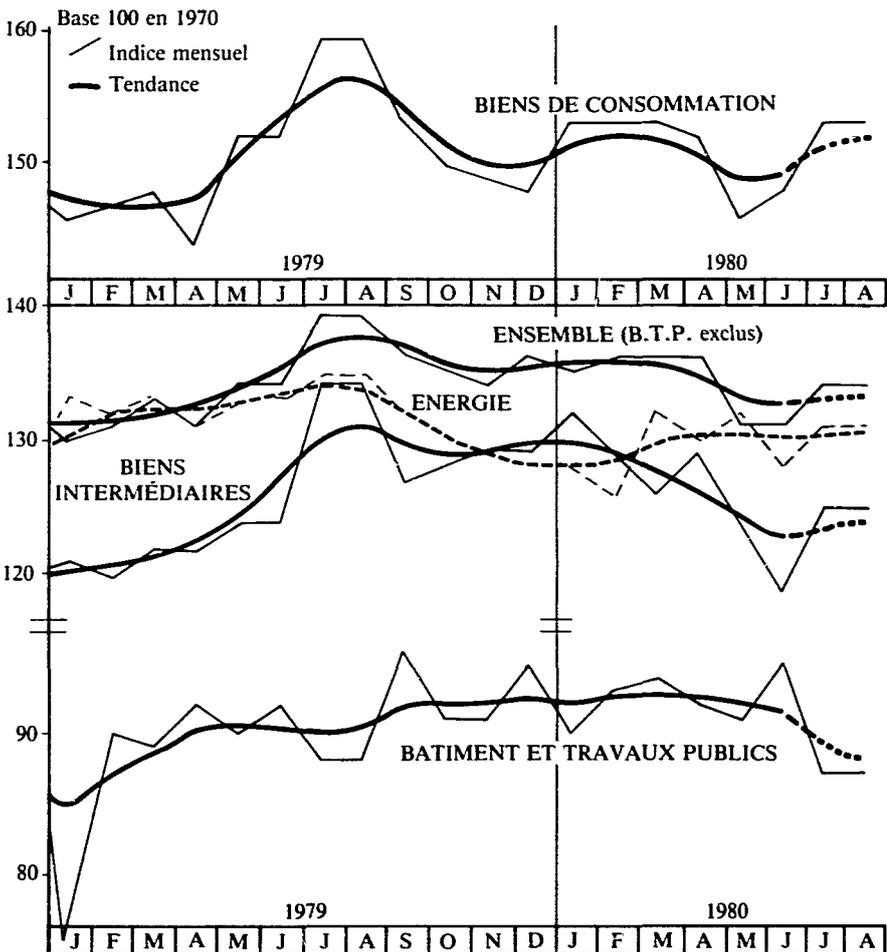


Source : INSEE

En ce qui concerne les 12 derniers mois, le pouvoir d'achat salarial a reculé aux Etats-Unis, en Angleterre, aux Pays-Bas et en Allemagne Fédérale. Il est resté stable au Japon et a augmenté en France, en Belgique et en Italie.

Les premières indications disponibles semblent laisser présager une poursuite de la stagnation au moins jusqu'à la fin de l'année. Dans l'hypothèse où le P.I.B. s'établirait au deuxième semestre au niveau moyen du premier semestre, on aboutirait pour l'ensemble de 1980 à un taux de croissance par rapport à 1979 de 1,8 %, un peu inférieur à celui de 2,2 % prévu par le Gouvernement lors de l'élaboration du budget.

L'industrie, plus sensible aux fluctuations conjoncturelles que l'agriculture ou les services, a été particulièrement affectée comme le montrent les graphiques suivants présentant l'évolution des indices de production industrielle depuis le début de 1979.



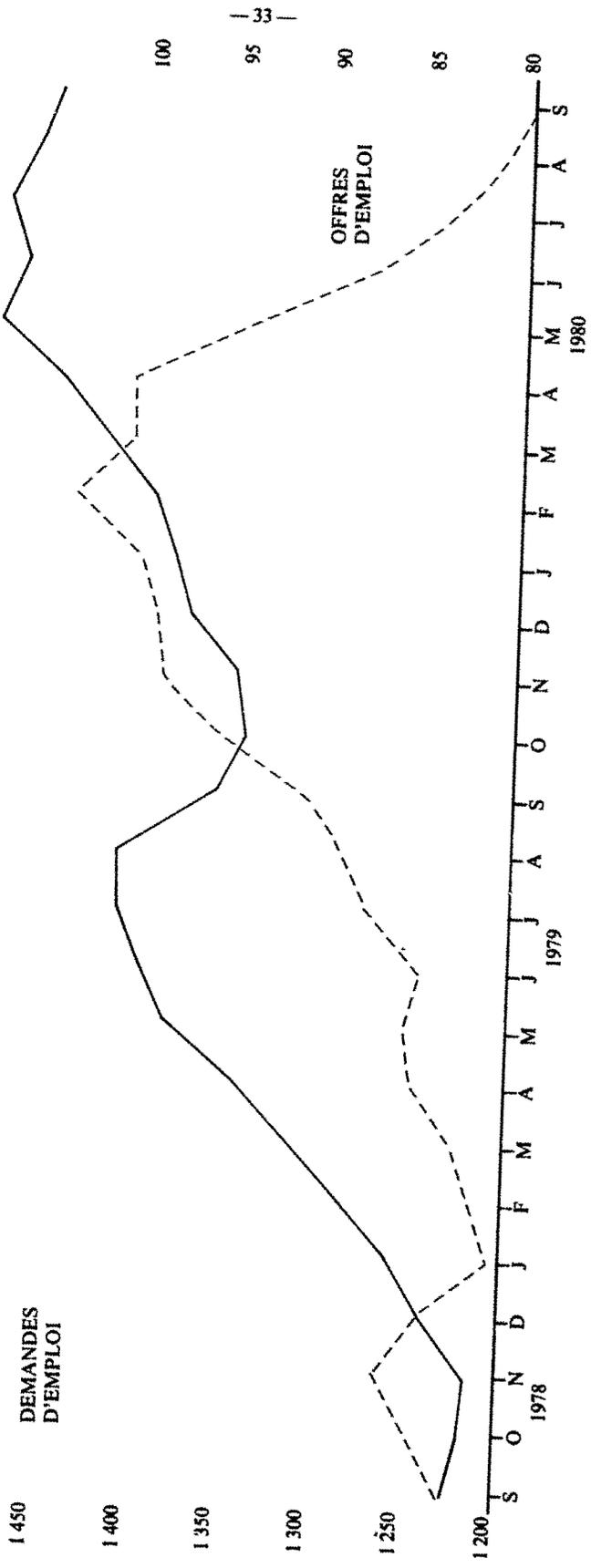
Alors que la production de biens de consommation a fléchi dès la fin de 1979 (avec un léger sursaut au début de 1980 et au cours de l'été), celle des biens intermédiaires n'a chuté qu'au premier semestre 1980 mais de manière très sensible (environ 5 %). Au total, l'indice d'ensemble après le net progrès de l'été 1979 a subi deux régressions, l'une à la fin de 1979 et la seconde à la fin du printemps de 1980 qui, cumulées, aboutissent à un recul de la production industrielle de l'ordre de 3 % en un an.

Ce déclin, même léger, de l'activité a eu pour conséquence un accroissement sensible du nombre des faillites, surtout au 3^e trimestre, comme l'indique le tableau ci-dessous :

MOYENNES MENSUELLES DES DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES

	1979	1980		
	année	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.
Industrie	246	259	261	302
Dont :				
• production et transformations des métaux.....	87	87	86	94
Bâtiment et travaux publics	292	305	293	345
Commerce	441	431	462	509
Dont :				
• commerces alimentaires.....	97	93	101	117
• textiles et cuirs.....	70	75	70	80
Hôtels, cafés, restaurants	138	146	148	166
Services	205	210	224	213
TOTAL	1 322	1.334	1.393	1.545

Grâce aux efforts accomplis et notamment aux pactes nationaux pour l'emploi des jeunes, cette situation, qui s'ajoute à l'effet démographique, ne se traduit que de manière modérée dans l'évolution de l'emploi comme le montre le graphique ci-dessous :



— 33 —

Les fluctuations de l'activité économique se reflètent d'ailleurs plutôt sur les offres d'emploi : celles-ci ont crû de 20 % au deuxième semestre de 1979 et décru d'autant au premier semestre de 1980.

En un an (de septembre 1979 à septembre 1980) les demandes se sont accrues de 6,7 % contre 10,6 % l'année précédente, le **nombre de demandeurs d'emploi passant de 1,355 à 1,446 million, soit un supplément de 91 000, nettement inférieur à l'afflux de jeunes sur le marché du travail, estimé à environ 200 000 par an.**

B. — LA DÉFENSE DU FRANC : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

1. — Le marché des changes

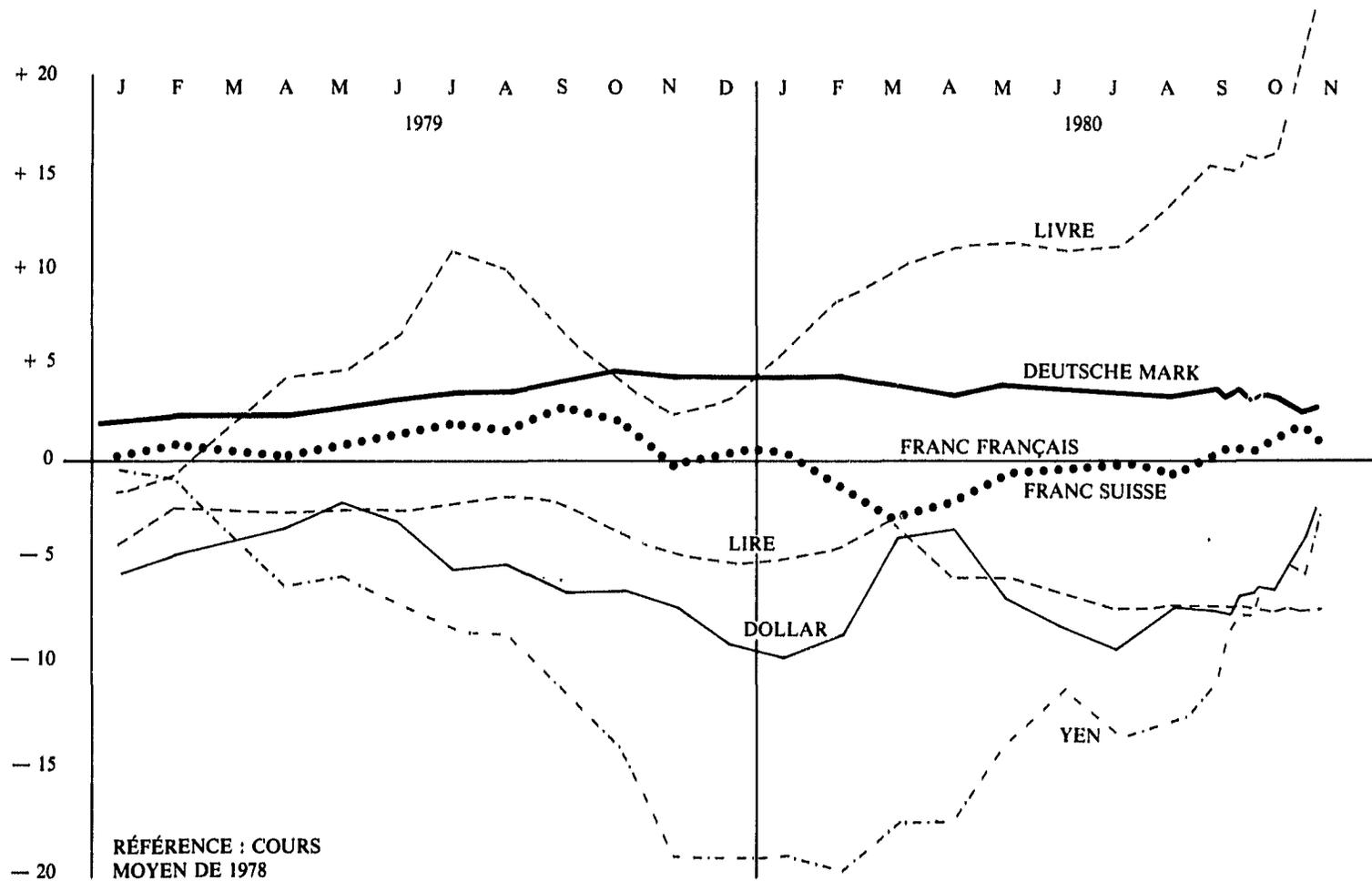
Le graphique ci-contre indique les variations des taux de changes des principales monnaies par rapport au franc français depuis le début de 1979 :

La faiblesse des fluctuations du deutsche mark (et dans une moindre mesure de la lire) résulte de l'application du système monétaire européen qui apparaît ainsi, pour l'instant, comme un succès.

Les autres monnaies ont connu des mouvements de grande ampleur. Pour la livre, la tendance générale est à la hausse notamment depuis les mesures prises par le nouveau gouvernement conservateur, mais grâce aussi à l'allègement de la balance commerciale qu'apporte le pétrole de la Mer du Nord. Le dollar de son côté a une tendance générale vers la baisse, la forte hausse des taux d'intérêts au printemps n'ayant amené qu'un redressement passager.

Le Japon a laissé, tout au long de 1979, la détérioration de sa balance des paiements entraîner une très forte baisse du yen. Ses exportations s'en sont trouvées facilitées. En 1980, la balance commerciale était en voie de redressement et sous la pression de ses partenaires, notamment américains, le Japon a pu permettre au yen de remonter.

C'est une politique toute différente qui a été menée par la France : en dépit de l'aggravation du déficit du commerce extérieur et de l'écart de prix entre notre pays et les autres, le Gouvernement français



s'est efforcé de conserver la valeur du franc. Il y est jusqu'à présent parvenu, notre monnaie se maintenant entre les monnaies les plus fortes et les plus faibles. Au sein de S.M.E. le franc se trouve même actuellement au plus haut, le mark étant, provisoirement sans doute, affaibli par l'importance du déficit de la balance des paiements allemande. Cette politique, qui suscite à l'étranger la confiance dans la situation financière de la France, ne peut être que bénéfique à long terme. A court terme elle entraîne aussi un allègement du coût des importations, notamment pour celles libellées en dollars, comme l'est le pétrole.

Cependant, elle comporte au moins deux inconvénients : le maintien du franc, alors que l'inflation s'accélère en France, est sans doute l'une des causes de la faiblesse de nos exportations depuis quelques mois, les produits français devenant moins compétitifs. De plus, pour stabiliser le franc, il a été nécessaire de recourir depuis l'automne 1979 à une hausse sensible des taux d'intérêts qui ne peut avoir à moyen terme qu'un effet inflationniste.

2. — Le réveil de l'épargne à long terme

Jusqu'en mai 1979 le taux d'intérêt du marché monétaire (argent au jour le jour) était inférieur à 7 %. Entre mai et novembre, il est passé progressivement à 12 %. Depuis il s'est à peu près stabilisé avec une pointe à 13 % en mars 1980, un creux à 11 % en août 1980. Actuellement il est d'environ 11,5 %.

Les taux à long terme suivent à peu près les taux à court terme : de 10 % au début de 1979 ils sont passés à 14,6 % en mars-avril 1980. Après un passage au-dessous de 14 % au cours de l'été ils tendent actuellement à se rapprocher de 15 %. Les emprunts d'Etat qui sont en général émis à 1 % au-dessous des autres obligations ont donné l'exemple : celui d'octobre 1980 l'a été au taux de 13,80 %.

C'est cette évolution des taux d'intérêts ainsi que diverses mesures prises par les pouvoirs publics qui expliquent en partie la modification très importante intervenue dans les placements financiers.

Ainsi les placements à long terme ont connu un remarquable développement comme le montre le tableau ci-dessous.

ÉMISSIONS DE VALEURS MOBILIÈRES
(en milliards de francs)

	Année		Janvier à Septembre		
	1978	1979	1979	1980	Diffé- rence %
I. — ACTIONS.....	17,1	18,0	10,3	14,7	+ 44
II. — OBLIGATIONS.....	57,8	65,5	44,9	86,5	+ 93
Etranger.....	0,9	0,8	0,3	0,7	+ 115
Sociétés privées.....	10,8	12,4	5,9	13,4	+ 125
Secteur public.....	13,9	18,3	11,0	20,1	+ 33
Etablissements de crédit spécia- lisés.....	12,9	13,7	8,7	28,3	+ 223
Collectivités locales.....	5,8	5,3	4,0	3,5	- 11
Etat.....	13,5	15	15	20,5	+ 37
Total Emissions brutes.....	74,9	83,5	55,2	101,2	+ 83
Total Emissions nettes.....	59,7	64,3	41,9	84,8	+ 103

Habituellement les particuliers souscrivent environ 40 % des émissions nettes de valeurs mobilières. On ne sait pas encore avec précision si ce pourcentage s'est maintenu en 1980 mais il est certain que le fort accroissement des émissions et en particulier des obligations, résulte en grande partie d'un changement de comportement des particuliers.

Celui-ci est d'autant plus remarquable que l'épargne des ménages a fléchi, la consommation s'étant accrue plus que les revenus ce qui a permis de maintenir l'activité : le taux d'épargne des ménages est revenu de 17,8 % en 1978 à 16,7 % en 1979 et 15,4 % au premier semestre de 1980.

Cette situation a pour conséquence une forte réduction des placements liquides ou à court terme et donc un effet de ralentissement sur les liquidités de l'économie et en particulier la masse monétaire.

3. — Le financement de l'économie s'est assaini

Avec, d'une part, la réduction de l'épargne brute des ménages partiellement compensée par l'amélioration de la trésorerie des entreprises, et, d'autre part, le développement des placements à long terme,

l'accroissement des liquidités de l'économie s'est trouvé ralenti comme le montre le tableau ci-après :

	Accroissement En milliards de F Janvier à Juillet		Juillet 1980 En milliards de francs	Variation en %	
	1979	1980		1979	Juillet 79 Juillet 80
M1 - Disponibilités monétaires (billets, monnaie, dépôts à vue).....	+ 18,6	- 11,5	636	+ 12,2	+ 6,7
M2 - M1 Disponibilités quasi-monétaires.....	+ 44,0	+ 46,2	685	+ 16,8	+ 15,9
M2 - Masse monétaire....	+ 62,7	+ 34,6	1 321	+ 14,4	+ 11,3
M3 - M1 Placements liquides ou à court terme.....	+ 72,4	+ 61,0	1 251	+ 15,7	+ 13,7
M3 - Ensemble des liquidités de l'économie.....	+ 91,0	+ 49,5	1 887	+ 14,5	+ 11,2

Ainsi, l'accroissement des liquidités s'est presque réduit de moitié pour les sept premiers mois de 1980 par rapport à la période correspondante de 1979. Cette réduction affecte légèrement les placements liquides ou à court terme et très fortement les disponibilités monétaires qui ont même diminué en 1980. C'est principalement par prélèvement sur les comptes à vue que s'est effectué l'accroissement des placements à long terme.

Ce mouvement général s'est accompagné d'une modification de la structure des placements liquides ou à court terme.

	Accroissement En milliards de F. Janvier à Juillet		Juillet 80 Milliards de F.	Variation en %	
	1979	1980		1979	Juillet 79 Juillet 80
Dépôts à terme.....	+ 13,3	+ 33,3	198	+ 29,4	+ 40,9
Comptes sur livrets :					
• Banques.....	+ 11,5	- 0,2	151	+ 8,3	=
• Caisses d'épargne.....	+ 17,0	+ 8,6	438	+ 13,8	+ 11,1
Epargne logement.....	+ 17,6	+ 4,1	165	+ 22,1	+ 10,5
Bons du Trésor.....	+ 1,7	=	48	+ 5,8	+ 1,0
Bons de caisse et bons d'épargne...	+ 1,8	+ 8,5	138	+ 13,2	+ 18,7
Autres bons et divers.....	+ 9,3	+ 6,6	113	+ 15,0	+ 11,0
Total placements liquides ou à court terme.....	+ 72,2	+ 61,0	1 251	+ 15,7	+ 13,7

Les comptes sur livrets et d'épargne-logement souscrits par les particuliers ont connu un ralentissement très sévère : malgré son relèvement de 6,5 % à 7,5 % en avril le taux de rémunération est devenu trop faible par rapport à l'inflation et les particuliers se sont tournés vers les placements à long terme. Par contre les bons de caisse et surtout les dépôts à terme, utilisés principalement par les entreprises, ont connu un fort développement car pour les dépôts importants les taux sont libres et généralement liés au taux du marché monétaire : on a vu que celui-ci avait parfois été proche des taux à long terme ce qui a conduit les entreprises à utiliser ces placements pour leur trésorerie devenue plus abondante que par le passé.

Ces évolutions, en favorisant la moindre progression de la masse monétaire, ont permis aux entreprises de supporter le plus souvent un encadrement du crédit devenu plus strict : les entreprises ont pu avoir recours plus largement au marché financier soit directement, soit par l'intermédiaire des établissements de crédit spécialisés.

Les banques ont pu accroître leurs ressources en recourant, elles aussi, au marché financier et ainsi accorder des crédits sur ressources propres, donc hors encadrement.

C. — LES CAUSES PROFONDES DU DÉRAPAGE DES PRIX

Comme dans la plupart des autres pays la hausse des prix s'est fortement accélérée en France ces derniers mois : pour les douze derniers mois connus la progression de l'indice des prix à la consommation s'établit à 13,6 % contre 11,8 % pour l'ensemble de 1979 et 9,5 % pour la moyenne des quatre années précédentes.

Le principal facteur de cette accélération est évidemment l'énergie : les prix de gros des produits énergétiques ont augmenté de 9,1 % en 1978, de 22,2 % en 1979 et de 25,7 % au cours des douze derniers mois (1). En outre, les prix des matières premières industrielles importées par la France ont augmenté au cours des douze derniers mois de 15,3 % tandis que ceux des matières premières alimentaires baissaient de 20,0 %. Si l'on ajoute la hausse des taux d'intérêts (le taux du marché monétaire qui était de 9,04 % en moyenne en 1979 est resté pres-

(1) Si le prix de l'énergie était resté stable au cours de 1979 et au premier trimestre de 1980, la hausse de l'indice des prix à la consommation aurait été réduite de 1,8 % et de 1,5 % pour chacune des périodes considérées.

que constamment supérieur à 12 % en 1980) et l'augmentation, il est vrai temporaire, des charges sociales, on explique une grande partie de l'accélération des hausses de prix à la consommation. Toutefois un résidu d'environ 1 % pour l'indice d'ensemble, mais de 2 à 3 % pour l'indice des produits manufacturés, reste inexpliqué par ces facteurs.

Deux autres éléments doivent donc être pris en compte : le rattrapage en matière de tarifs publics et l'alourdissement des charges sociales des entreprises.

1. — L'aggravation des charges sociales

Grâce d'une part à la libération des prix des produits industriels et de certains services et d'autre part à la relative modération des hausses salariales depuis 1976, les entreprises ont pu reconstituer en partie leurs marges fortement entamées par la crise de 1974-1975.

C'est ce que montre le tableau ci-après sur le partage de la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises privées (hors entreprises individuelles). Elles n'ont cependant pas retrouvé et de loin, la situation qui était la leur avant la crise.

	1970	1973	1976	1977	1979
Salaires	49,3	49,6	51,9	51,4	50,3
Cotisations sociales.....	14,4	14,6	17,1	17,4	18,1
Total charges salariales.....	63,7	64,2	69,0	68,8	68,4
Impôts (1).....	11,3	12,0	10,5	10,8	10,9
Dividendes, intérêts et divers.....	10,4	11,1	10,7	10,5	9,5
Epargne brute.....	14,6	12,7	10,4	9,9	11,2
Valeur ajoutée.....	100	100	100	100	100

(1) TVA + impôts sur les sociétés + impôts locaux - subventions d'exploitation.

On observe que si la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises a peu progressé en dix ans, il n'en va pas de même des cotisations sociales dont la part a augmenté de près de 25 %. Tout conduit donc à penser qu'on est arrivé au point où l'amélioration de la productivité ne parvient plus à compenser l'alourdissement des charges qui

pèsent sur les prix de revient. Or, en régime de liberté des prix, ce facteur de hausse se répercute sur ceux des **produits industriels** qui ont augmenté fortement : + 7,3 % au cours des derniers mois, c'est-à-dire beaucoup plus que les **services** : + 4,4 % et surtout que les **produits alimentaires** qui sont, eux, restés remarquablement stables.

LES PRIX A LA CONSOMMATION

TENDANCES LONGUES ET ÉVOLUTION RÉCENTE

	Moyenne 1970-1979	12 derniers mois connus	Ecart
Ensemble	9,2	13,6	+ 4,4
Produits alimentaires	9,8	9,8	0
— produits à base de céréales.....	11,0	14,5	+ 3,5
— pain.....	12,0	17,4	+ 5,4
— viandes de boucherie.....	9,5	8,9	- 0,7
— légumes et fruits.....	12,1	6,6	- 5,5
Produits manufacturés	8,5	15,7	+ 7,2
— habillement et textiles.....	9,0	11,1	+ 2,1
• chaussures.....	10,8	14,0	+ 3,2
• vêtements de dessus.....	8,4	8,3	- 0,1
• autres vêtements et accessoires.....	8,8	12,1	+ 3,3
• autres articles textiles.....	8,6	12,2	+ 2,6
— meubles et tapis.....	7,8	12,8	+ 5,1
— appareils ménagers électriques et à gaz.....	5,4	9,2	+ 3,8
— autres articles d'équipement du ménage.....	9,2	14,6	+ 5,4
— savons et produits d'entretien.....	7,1	18,2	+ 11,1
— articles de toilette et de soins.....	5,3	13,2	+ 7,9
— véhicules.....	9,8	13,4	+ 3,6
— papeterie, librairie, journaux.....	10,7	15,1	+ 4,4
— photo, optique, électroacoustique....	2,8	4,3	+ 1,5
— autres articles de loisirs.....	8,3	10,1	+ 1,8
— combustibles, énergie.....	11,4	20,8	+ 9,4
— tabacs, bijouterie et divers.....	8,1	30,4	+ 22,3
Services	9,8	13,9	+ 4,1
— services relatifs au logement.....	9,3	13,2	+ 3,9
• loyers.....	7,9	12,7	+ 4,8
— soins personnels, soins de l'habillement.....	10,0	12,8	+ 2,8
• coiffeurs.....	10,4	8,4	- 2,0
— services de santé.....	8,9	13,9	+ 5,0
— transports publics.....	9,7	15,5	+ 5,8
— services d'utilisation de véhicules privés.....	10,2	15,4	+ 5,2
— hôtels, cafés, restaurants, cantines...	10,5	14,8	+ 4,3
— autres services.....	9,3	11,6	+ 2,3
• PTT.....	9,7	9,7	0
Produits manufacturés du secteur privé	8,1	14,3	+ 6,2
Services du secteur privé	10,5	14,6	+ 4,1
Tarifs publics	9,8	18,7	+ 8,9

Toutefois, certains secteurs ont pu améliorer leur situation plus que d'autres, compte tenu de l'état du marché et de la concurrence. Le tableau ci-avant compare pour différents secteurs l'évolution des prix depuis 1970 et celle observée au cours des douze derniers mois.

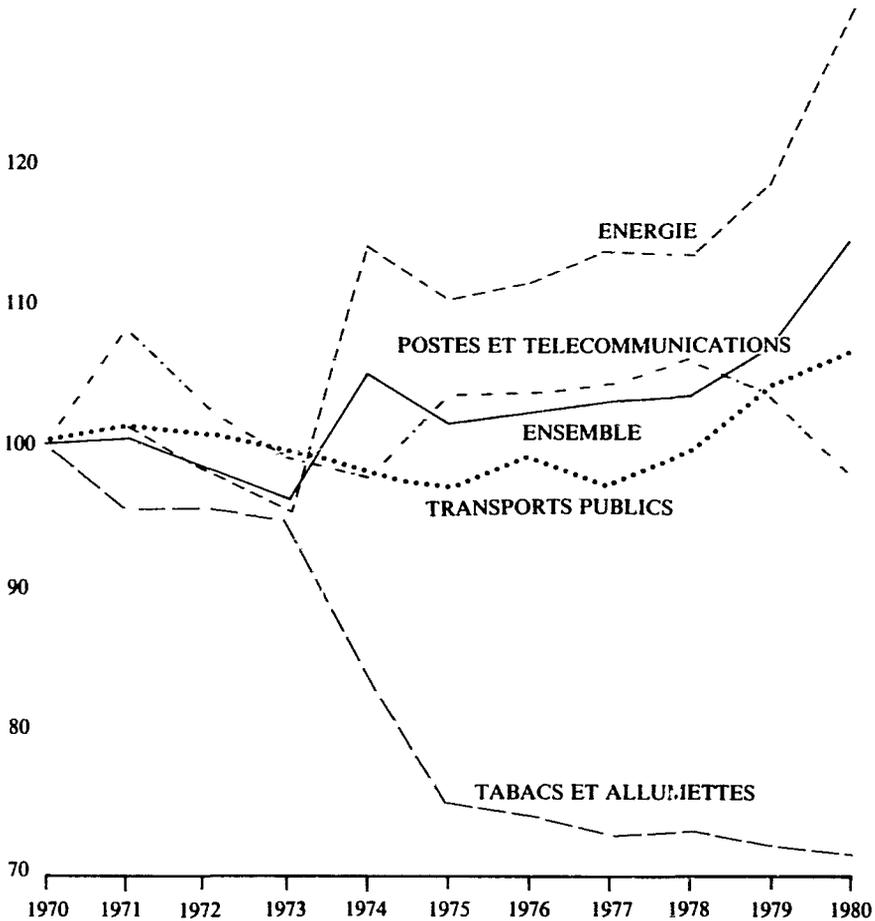
Parmi les **secteurs où la reconstitution des marges a été importante** (c'est à dire où les hausses de prix sont supérieures à ce que pouvaient expliquer les hausses de l'énergie, des matières premières, des cotisations sociales et des taux d'intérêts) on remarque **plusieurs secteurs pourtant soumis à la concurrence internationale** (automobile, appareils ménagers et dans une moindre mesure meubles) aussi bien que des secteurs relativement protégés de la concurrence internationale soit qu'il s'agisse de **services** (garages, hôtels, cafés, restaurants, cantines) soit que les **produits voyagent peu** (pain, produits d'entretien, articles de toilettes et de soins, journaux). Par contre, il semble que la concurrence ait continué à jouer comme précédemment pour d'autres secteurs (photo, électroacoustique, loisirs, vêtements de dessus, coiffeurs).

2. — Les tarifs publics : vers la vérité des prix

La hausse des tarifs publics (énergie, tabacs, transports publics, postes et télécommunications) est en grande partie à l'origine de l'accélération de l'inflation : elle s'établit à **17,9 % pour 1979 contre 11,6 % pour l'indice d'ensemble et pour les douze derniers mois connus à 18,7 % contre 13,6 %**.

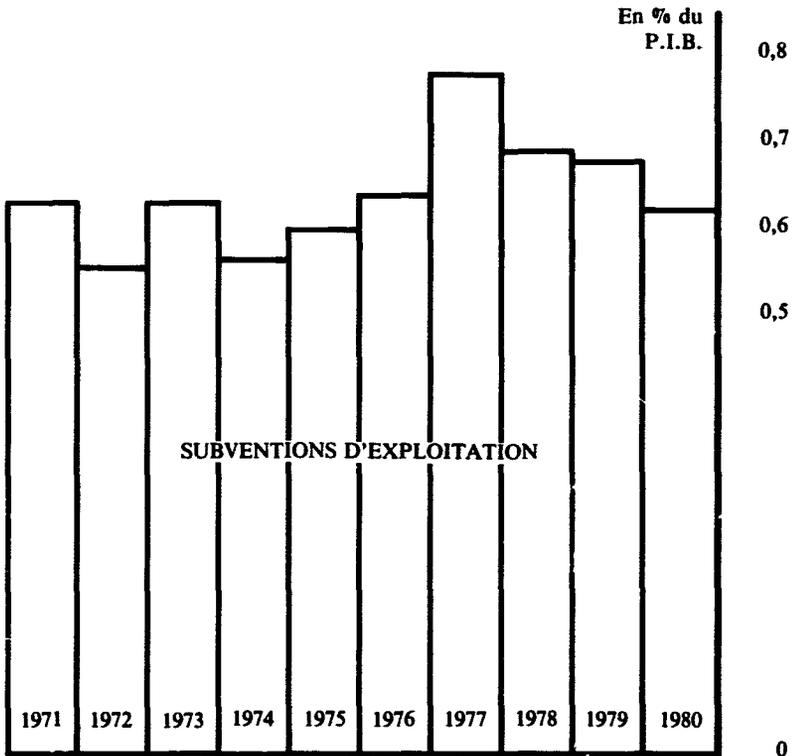
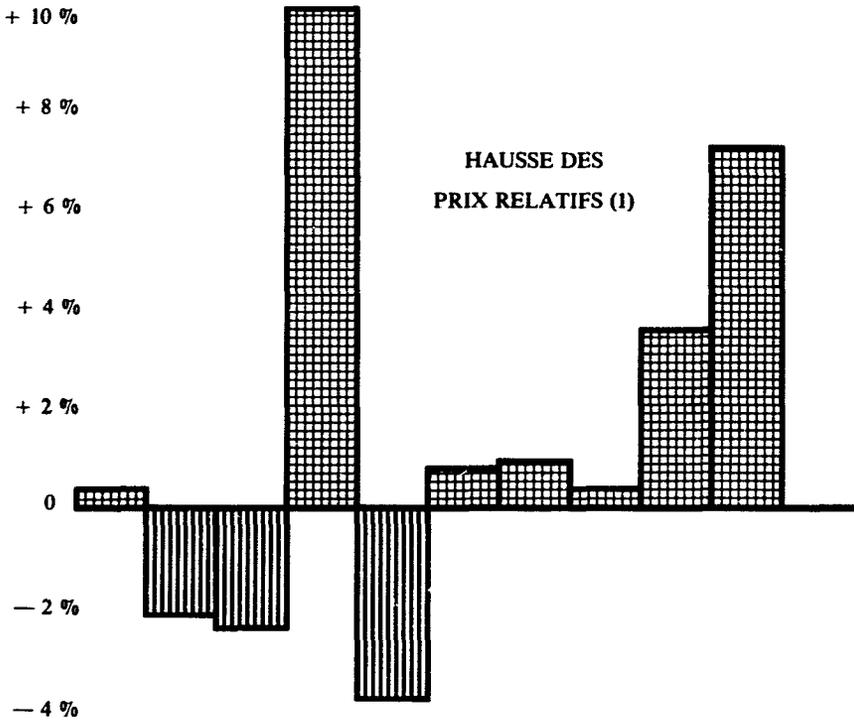
Ces hausses marquent un infléchissement très net par rapport aux tendances récentes comme le montre le graphique ci-dessous qui présente l'évolution des prix relatifs des tarifs publics (écart entre les tarifs publics et l'indice d'ensemble des prix à la consommation) :

Tarifs publics : indices de prix relatifs.



Pour la plus grande part ces hausses proviennent de l'augmentation du coût de l'énergie primaire qui se répercute soit directement sur l'énergie consommée soit indirectement sur les transports (gros utilisateurs d'énergie).

Mais elles ont été renforcées par la volonté du gouvernement d'opérer un certain nombre de rattrapages afin de limiter les subventions d'exploitation qu'il apporte à certaines entreprises publiques. Le schéma ci-contre met en rapport l'écart de prix relatif des tarifs publics et les subventions d'exploitation accordées aux entreprises publiques (ce qui ne comprend ni les charges de retraites, ni les subventions d'investissement, ni les dotations en capital) :



(1) Il s'agit de l'écart entre l'indice des services publics et l'indice général des prix.

On constate que la baisse des prix relative en 1975 et les faibles hausses de 1976-1977 ont entraîné une croissance sensible des subventions d'exploitation. A l'inverse, leur réduction en 1980 résulte bien d'une hausse des tarifs un peu supérieure à ce que nécessiterait l'augmentation du coût de l'énergie.

*
* *
*

Ainsi dans l'accélération des prix en France, — elle est aujourd'hui plus importante que celle que connaissent l'ensemble des pays industriels à l'exception de l'Angleterre et de l'Italie — on mesure la part très inégale qu'occupent les facteurs **conjuncturels** et **structurels**.

C'est ainsi par exemple que l'Allemagne Fédérale, malgré un déficit budgétaire très supérieur à celui de la France et des salaires nettement plus élevés, subit une hausse des prix deux fois moins forte. L'inflation française tient moins à une mauvaise régulation des grands équilibres budgétaires ou financiers ou à un excès des rémunérations qu'à trois facteurs moins visibles mais plus profonds qui sont les suivants :

- **une mauvaise répartition de l'effort social qui continue de peser prioritairement sur les entreprises,**
- **une moins bonne organisation de l'appareil productif dont nous avons vu qu'il était utilisé de façon moins rationnelle qu'outre-Rhin,**
- **le handicap de circuits commerciaux certainement moins efficaces.**

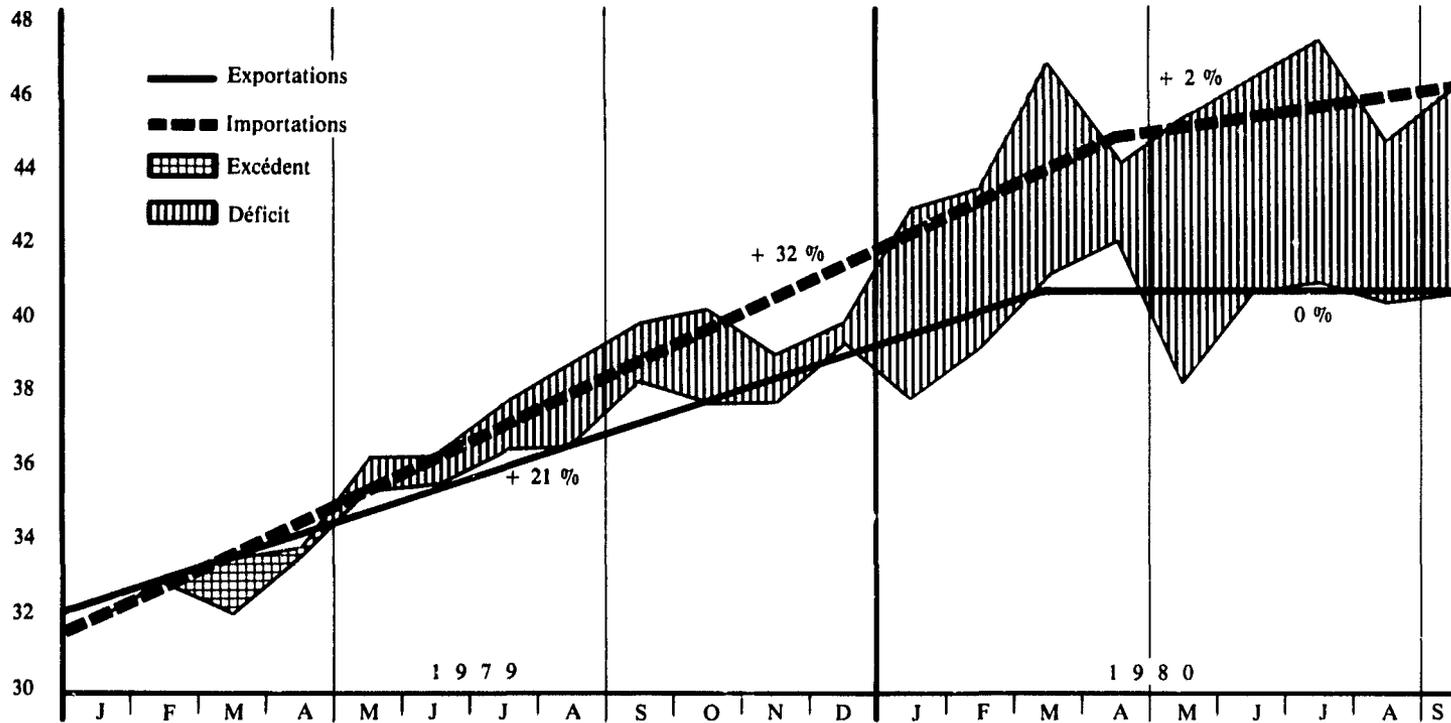
L'on peut même se demander à cet égard si l'attrait qu'exerce le haut niveau de certaines marges commerciales ne nuit pas au dynamisme de la production en détournant d'elle hommes et capitaux.

Quoi qu'il en soit, **l'on comprend que pour compenser ces facteurs de renchérissement des coûts, la France soit condamnée à pratiquer à la fois une certaine sagesse salariale et une grande rigueur budgétaire.**

D. — LE COMMERCE EXTERIEUR SE DEGRADE

L'évolution la plus récente du commerce extérieur de la France est retracée dans le graphique ci-dessous :

Milliards de francs



On observe un très net infléchissement des tendances à la fin du premier trimestre 1980.

Tout au long de 1979 et au premier trimestre 1980 la situation du commerce extérieur s'est dégradée progressivement en raison principalement des hausses de prix du pétrole : l'augmentation des importations au rythme annuel de + 32 % correspond à une augmentation en volume d'environ 8 %. Pendant la même période les exportations ont progressé en volume à un rythme satisfaisant de + 9 %. Mais la hausse des prix des exportations étant plus modérée (voisine tout de même de 11 %) la progression totale n'a été que de 21 % en moyenne.

Depuis mars-avril 1980, le ralentissement de l'activité en France comme à l'étranger entraîne une baisse en volume de l'ordre de 12 % pour les importations (accentuée par l'arrêt des livraisons de pétrole irakien) et, ce qui est plus inquiétant, de 10 % pour les exportations. Compte tenu des hausses de prix qui se sont légèrement ralenties, les exportations stagnent en valeur tandis que les importations croissent faiblement (+ 2 % en rythme annuel moyen).

Ainsi le déficit commercial qui avait pu être limité à 10,08 milliards de francs en 1979 s'établit déjà à 46 milliards de francs pour les 9 premiers mois de 1980.

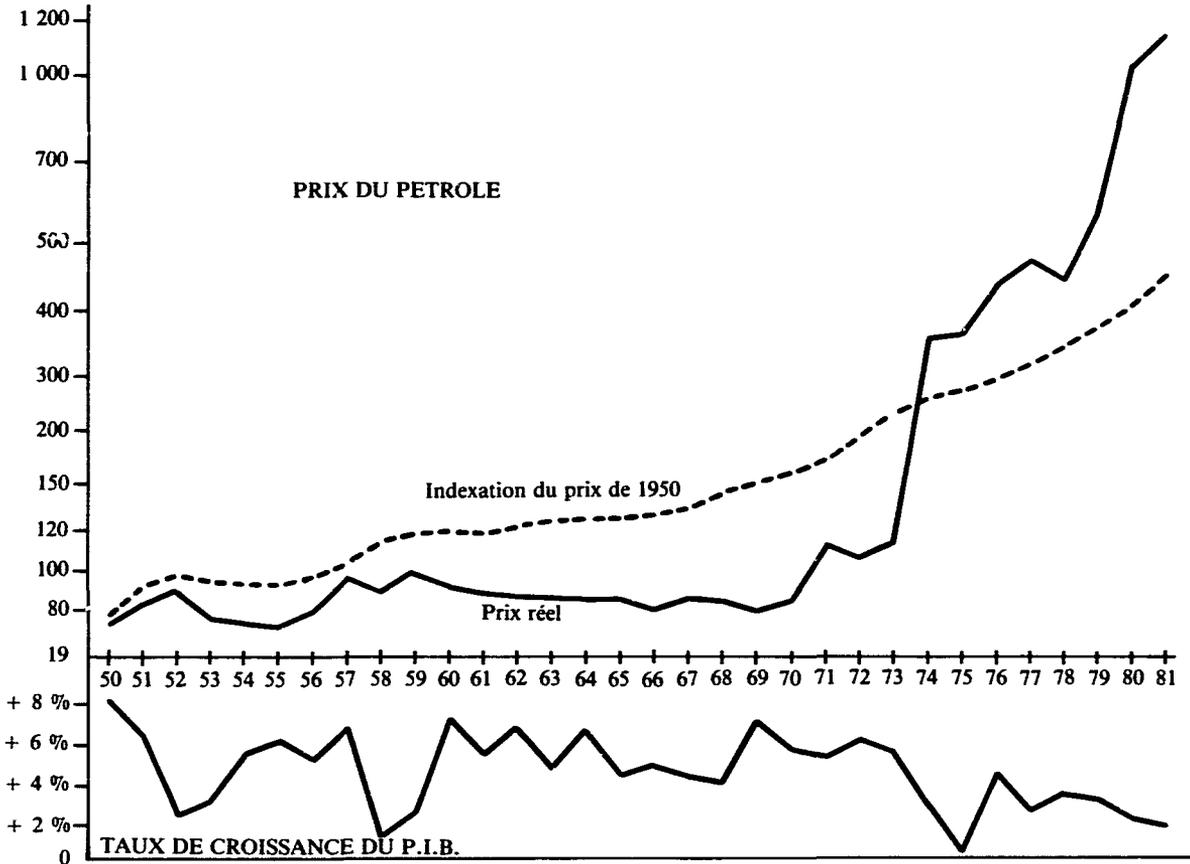
Certes les invisibles permettent d'atténuer ce déficit mais l'excédent de la balance des paiements courants de 6,2 milliards de francs en 1979 fait place, selon les premières estimations, à un déficit de l'ordre de 22,5 milliards de francs pour les neuf premiers mois de l'année.

1. — Le second choc pétrolier n'est pas seul responsable.

Au premier rang de cette détérioration figure bien sûr le second choc pétrolier. Celui-ci toutefois doit être relativisé. Le graphique ci-après montre simultanément le **prix effectivement payé par la France pour son pétrole depuis 1948** et le **prix qu'elle aurait dû le payer s'il avait été indexé sur les prix intérieurs depuis 1950**.

Trois constatations s'imposent :

a) Une corrélation étroite existe bien entre la cherté du pétrole importé et le fléchissement de la croissance. **C'est bien l'énergie bon marché qui a permis d'assurer un taux de croissance du P.I.B. presque constamment supérieur à 4 % par an entre 1950 et 1974.** C'est ainsi que la modération des prix en 1978-1979 a permis un redressement du taux de croissance suivi d'une nouvelle chute en 1980 à la suite du second choc pétrolier.



b) Durant cette période, à l'exception de 1957, année de l'opération de Suez, le prix du pétrole a été constamment inférieur à ce qu'il aurait été si on l'avait indexé depuis 1950. Depuis 1975 par contre, il est très nettement supérieur. En sorte que, si en francs constants la France a pu économiser près de 190 milliards de francs jusqu'à cette date, soit pendant 24 ans, en revanche entre 1975 et 1980, soit en six ans seulement, elle a subi un sur coût du pétrole importé de 205 milliards de francs.

c) Sur longue période, la France gros importateur de pétrole est donc perdante. Et le phénomène s'aggrave du fait que, le rythme de la consommation s'étant accéléré considérablement lorsque celui-ci était sous-payé, son volume global, et donc son coût, se trouve aujourd'hui bien supérieur à ce qu'il aurait été si l'habitude d'une énergie bon marché n'avait pas été contractée.

Cependant l'importance du choc pétrolier ne doit pas dissimuler un certain nombre de faiblesses qui se manifestent notamment par la croissance relativement forte des importations hors énergie, la chute

récente des exportations ou encore l'aggravation du déficit à l'égard des grands pays industriels et notamment les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon. C'est ce que montre le tableau ci-dessous qui compare les soldes de notre balance commerciale des 8 premiers mois de 1979 et de 1980 avec ces trois pays et avec les pays exportateurs de pétrole.

	1979 8 mois	1980 8 mois
	(en milliards de francs)	
Etats-Unis	— 8,7	— 16,1
Allemagne	— 7,0	— 11,1
Japon	— 2,8	— 4,1
Total des 3 pays	— 18,5	— 31,3
Pays de l'OPEP	— 24,0	— 43,7
Autres pays	+ 20	+ 9,3
Solde global (CAF/FOB)	— 22,5	— 65,7

On voit que l'aggravation du déficit provient pour 45 % des pays exportateurs de pétrole, pour 30 % des trois plus grands pays industrialisés et pour 25 % des autres pays (et notamment des pays de l'Est). **Cette évolution s'explique en bonne part par une hausse des prix très inférieure en Allemagne Fédérale et au Japon à ce qu'elle est en France et par la dépréciation du dollar qui a favorisé le redressement des exportations américaines en général.**

2. — Une résistance inégale selon les secteurs.

Le tableau ci-contre indique la variation entre 1970 et 1979 du taux de pénétration du marché intérieur et de l'effort d'exportation mesurés respectivement par le rapport des importations et des exportations (nettes de marges commerciales) sur le marché intérieur. Ce dernier est mesuré par la quantité : production + importations-exportations (nettes de marges commerciales).

Globalement, pour les marchandises (les services ont été exclus) la croissance simultanée du taux de pénétration et de l'effort d'exportation correspond bien au développement général des échanges commerciaux mondiaux et donc à la plus grande interdépendance des différentes économies.

TAUX DE PÉNÉTRATION DU MARCHÉ INTÉRIEUR
ET EFFORT D'EXPORTATION

	Taux de pénétration			Effort d'exportation		
	1970	1979	Ecart	1970	1979	Ecart
— Agriculture pêche	12,4	14,2	+ 1,8	8,7	13,0	+ 4,3
— Industries agro-alimentaires	7,9	11,7	+ 3,8	9,6	15,2	+ 5,6
• viandes, lait	6,6	10,1	+ 3,5	8,4	13,3	+ 4,9
• autres agro-alimentaires ..	9,2	13,0	+ 3,8	10,9	16,0	+ 6,0
— Energie	18,3	30,3	+ 12,0	3,3	4,8	+ 1,5
• charbon	25,6	36,6	+ 11,0	4,3	4,6	+ 0,3
• produits pétroliers, gaz...	25,4	39,9	+ 14,5	4,3	6,5	+ 2,2
• électricité	0,7	2,0	+ 1,3	0,7	0,4	— 0,3
— Biens intermédiaires	21,4	27,4	+ 6,0	18,3	26,1	+ 7,9
• minerais et métaux ferreux	23,9	32,8	+ 8,9	26,3	38,8	+ 12,5
• minerais et métaux non ferreux	47,9	50,2	+ 2,3	22,9	27,8	+ 4,9
• matériaux de construction	12,4	14,2	+ 1,8	8,0	9,8	+ 1,8
• verre	16,0	23,6	+ 7,6	29,5	41,0	+ 11,4
• chimie de base, fibres	35,6	43,3	+ 7,7	35,6	48,7	+ 13,1
• fonderie, travail des mé- taux	6,6	10,9	+ 4,3	7,2	13,1	+ 5,9
• papiers carton	19,1	23,5	+ 4,4	6,9	10,5	+ 3,6
• caoutchouc, matières plas- tiques	16,1	22,7	+ 6,6	20,5	26,7	+ 6,2
— Biens d'équipements profes- sionnels	25,4	35,1	+ 9,7	25,8	48,8	+ 23,0
• construction mécanique ..	29,2	38,2	+ 9,0	27,2	45,6	+ 18,4
• matériels électriques	24,0	34,0	+ 10,0	23,6	40,0	+ 16,4
• armement, construction navale et aéronautique ...	16,9	28,3	+ 11,4	26,0	79,7	+ 43,7
— Automobile	17,7	25,4	+ 7,7	37,9	49,0	+ 11,1
— Biens d'équipement ména- gers	28,5	43,0	+ 14,5	15,2	22,3	+ 7,1
— Biens de consommation	11,1	21,2	+ 10,1	15,1	18,5	+ 3,4
• parachimie, pharmacie ...	8,4	14,4	+ 6,0	16,3	26,5	+ 10,2
• textiles, habillement	11,8	26,2	+ 14,4	20,0	24,3	+ 4,3
• cuirs et chaussures	13,2	31,3	+ 18,1	24,4	21,8	— 2,6
• bois, meubles et divers ...	14,3	24,3	+ 10,0	8,7	10,2	+ 1,5
• presse, édition	7,5	8,5	+ 1,0	5,8	7,4	+ 1,6
Total des biens manufacturés ..	19,4	27,3	+ 7,9	20,7	30,9	+ 10,2
Ensemble des marchandises	16,4	24,1	+ 7,7	15,3	22,0	+ 7,7

Cependant, il apparaît que tous les secteurs n'ont pas évolué de la même façon. Tout d'abord on observe, bien sûr, la forte augmentation du taux de pénétration pour l'énergie résultant des hausses de prix qui y ont été enregistrées. En compensation pour de nombreux secteurs, alors que le taux de pénétration s'accroissait à peu près comme la moyenne, l'effort d'exportation progressait légèrement plus. Mais il y a de notables exceptions :

— pour l'agriculture et les industries agro-alimentaires ainsi que les minerais et métaux non ferreux, la fonderie et le travail des métaux, le taux de pénétration a peu progressé et l'effort d'exportation un peu plus ;

— l'effort d'exportation et le taux de pénétration ont progressé à des rythmes voisins et généralement faibles pour les matériaux de construction, le papier-carton, le caoutchouc-matières plastiques, la presse-édition ;

— le progrès de l'effort d'exportation a été beaucoup plus grand que celui du taux de pénétration pour quelques secteurs performants des biens d'équipement : armement, construction navale et aéronautique, construction mécanique ;

— dans les secteurs les plus faibles le taux de pénétration croissait assez fortement tandis que l'effort d'exportation progressait faiblement : biens d'équipement ménager, textile-habillement, bois et meubles ; voire diminuait : cuirs et chaussures.

Au total les points forts se sont situés principalement dans les biens d'équipement professionnel et dans une moindre mesure l'automobile et les points faibles outre l'énergie, dans l'équipement ménager et les biens de consommation.

La publication récente des comptes nationaux trimestriels permet de constater que ces tendances se sont encore accentuées au premier semestre 1980.

	Taux de pénétration			Effort d'exportation		
	1979	1 ^{er} semestre 1980	Ecart	1979	1 ^{er} semestre 1980	Ecart
— Agriculture	14,2	14,4	+ 0,2	13,0	14,4	+ 1,4
— Industries agro-alimentaires	11,7	11,5	— 0,2	15,2	15,7	+ 0,5
— Energie	30,3	34,1	+ 3,8	4,8	4,5	— 0,3
— Produits manufacturés	27,3	28,6	+ 1,3	30,9	30,9	0
• biens intermédiaires	27,3	29,3	+ 2,0	26,1	27,7	+ 1,6
• équipement professionnel	35,1	35,0	+ 0,8	48,8	47,8	— 1,0
• automobile	25,4	25,7	+ 0,3	49,0	45,7	— 3,3
• biens de consommation ..	21,2	22,2	+ 1,0	13,5	18,4	— 0,1
• équipement ménager	43,0	45,0	+ 2,0	22,3	23,8	+ 1,5
— Ensemble des marchandises .	24,0	25,9	+ 1,0	22,0	22,0	0

3. — La sauvegarde du marché intérieur

La dégradation de notre commerce extérieur résulte d'un très sensible accroissement du taux de pénétration des produits étrangers tandis que l'effort d'exportation stagne : mais cet écart ne concerne pas que l'énergie, la situation se détériore fortement pour tous les produits manufacturés **(et en particulier l'automobile dont les exportations ont régressé)**. Seules l'agriculture et les industries agro-alimentaires enregistrent des succès.

On assiste donc à un renversement spectaculaire entre les grands postes de la balance commerciale française : **celui des biens d'équipement longtemps l'un des plus faibles s'est redressé alors qu'au niveau des biens de consommation durables, dont le bilan a été longtemps positif, un fléchissement marqué se fait jour**. La sauvegarde du marché intérieur est donc plus que jamais d'actualité. Elle risque cependant de se heurter à trois handicaps :

- la hausse excessive des prix français ;
- le retard technique pris par certains produits face à la concurrence en particulier japonaise,
- la disparité entre les marges commerciales qui favorise l'importation.

*

* *

LE PRIX DE NOS RETARDS

Les défis qui attendent l'économie française restent considérables.

Ils tiennent d'abord à la menace que représente une nouvelle hausse de l'énergie importée dont il est fort difficile d'imaginer, tant la marge de riposte est devenue étroite, quelle parade pourra lui être trouvée. Mais ils tiennent aussi à la concurrence de certains pays industrialisés face auxquels notre compétitivité s'est dégradée au cours de l'année écoulée.

C'est dire que notre pays est condamné par la force des choses et des circonstances à être sans doute encore plus rigoureux et déterminé que les autres dans la gestion de ses finances, l'évolution et la répartition de son effort social, la modernisation de son appareil productif.

Sur tous ces points, des résultats importants ont été obtenus et l'on peut facilement imaginer quelle serait aujourd'hui la situation de notre économie sans les efforts patiemment engagés dans ces domaines depuis quatre ans.

Cependant, la persistance de l'inflation montre assez tout ce qui reste à accomplir pour renoncer à certaines facilités nées du temps où la croissance paraissait sans obstacles : multiplication des indexations de fait ou de droit, explosion des dépenses sociales, disparité entre le poids de l'appareil commercial et le dynamisme de la production.

Certes ces mécanismes ont permis depuis sept ans à notre pays d'échapper aux conséquences les plus sévères du nouveau partage des richesses dans le monde. Mais l'évidence est là : la hausse conjointe des prix et du chômage constituent deux maux profonds et lourds de menaces pour l'avenir.

Ils sont la rançon dont la France paie la relative lenteur avec laquelle elle a mesuré l'ampleur de la révolution économique et sociale qu'il lui faut accomplir.

DEUXIEME PARTIE



LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1981

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE DE L'ACTION BUDGETAIRE

Le ralentissement de l'activité économique observé dans les pays industrialisés et ses conséquences graves, notamment dans le domaine de l'emploi, traduit les difficultés d'adaptation à la situation consécutive au deuxième choc pétrolier. Celui-ci a débuté en 1979 et s'est poursuivi en 1980 : il semble devoir affecter, de manière durable, l'économie mondiale, sur laquelle pèsera longtemps encore la contrainte énergétique.

Aussi, un important problème se pose-t-il, à l'heure actuelle, du fait de l'augmentation du prélèvement de ressources au profit de l'OPEP : au cours de la présente année, une centaine de milliards de dollars aura été en effet ainsi retirée du circuit économique des pays industrialisés, soit l'équivalent du P.N.B. de l'AUSTRALIE, des PAYS-BAS ou de l'INDE et la moitié de celui du BRESIL, du CANADA ou de l'ITALIE.

Le cumul des excédents pétroliers crée de sérieuses difficultés financières et monétaires, notamment aux pays en voie de développement — dont la dette dépasse 300 milliards de dollars — et qui doivent en même temps consacrer d'énormes sommes à payer les intérêts échus et contracter de nouveaux emprunts. Une telle situation est lourde de menaces pour les nations industrialisées qui ont tout avantage à ce que les pays du Tiers Monde soient à la fois moins vulnérables et moins déséquilibrés.

Compte tenu de ce contexte, il apparaît nécessaire, avant d'établir des hypothèses sur le devenir de notre économie au cours des prochains

mois, de se demander comment se présenterait la situation économique de nos principaux partenaires compte tenu de l'évolution des prix du pétrole et des matières premières et de définir les contraintes auxquelles nous devons faire face.

A. — DES PERSPECTIVES INTERNATIONALES INCERTAINES

1. — Les cours du pétrole et des matières premières

La difficulté d'établir des données prévisionnelles sur le prix du pétrole est d'abord à souligner : bien que celui-ci, entre janvier 1979 et juillet 1980, ait augmenté de 140 %, passant de 13,6 à 33 dollars le baril, rien ne permet d'affirmer que le relèvement à venir sera plus modéré.

Même, considérant la faculté de l'OPEP de contrôler la production du pétrole et d'en majorer le prix à un rythme plus élevé que celui de l'inflation, certains observateurs économiques ont indiqué la présence de signes avant-coureurs de ce qu'ils présentent comme un effondrement de l'économie mondiale :

+ la progression continue du déficit du commerce extérieur des pays importateurs de pétrole qui ne saurait être comblé que par un endettement croissant ou par un renforcement énorme des exportations,

+ la montée du protectionnisme ou la lutte intense pour les débouchés...

Toutefois, comme il n'est de l'intérêt d'aucun Etat, fût-il membre de l'OPEP, qu'une situation aussi chaotique et désespérée intervienne, l'hypothèse qui paraît la plus plausible est celle de l'indexation des prix du pétrole sur les prix du commerce international, ce qui correspond d'ailleurs aux orientations récemment définies par les pays producteurs.

Au reste, certains facteurs, tels le ralentissement de la croissance dans les pays de l'OCDE — qui a déjà une influence sensible sur leurs importations de pétrole passées de 27,4 millions le baril par jour en

1979 à 24,3 en moyenne escomptée pour 1980 — la constitution de stocks importants dans les pays développés, la montée en production des gisements d'Europe du Nord et d'Amérique et le développement des autres sources d'énergie devraient contribuer à infléchir la demande adressée à l'OPEP et limiter les risques de nouvelles hausses substantielles.

Sur cette base et compte étant tenu de la structure des approvisionnements français, la majoration annuelle moyenne des prix FOB du baril importé, en dollars, qui est de l'ordre de 82 % en 1980 serait, en fonction des relèvements prévisibles consécutifs notamment au conflit irano-irakien, de 15 % à 20 % en 1981, dans ces conditions, notre facture pétrolière passerait de 71,8 milliards de francs en 1979 à 120 milliards en 1980, représentant 4,9 % du PIB contre 2,4 % en 1978. En 1981, elle pourrait dépasser 135 milliards de francs.

Parallèlement, les prix des matières premières qui, après avoir atteint leur niveau maximum en février 1980, sont depuis cette date en repli, augmenteraient à nouveau l'an prochain, sous l'effet de la reprise attendue dans les principaux pays industriels.

2. — L'évolution des économies des pays industrialisés

Ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie de ce rapport, les conséquences dépressives du second choc pétrolier ont été généralement différées ; à la suite de celui-ci, ont été enregistrées, dans un premier temps une croissance soutenue, voire accélérée dans quelques pays et une dégradation des soldes extérieurs. Ce mouvement de « fuite en avant » s'explique essentiellement par :

— la situation internationale — et notamment les événements d'IRAN et d'AFGHANISTAN — a entretenu un courant d'activité spéculatif et des mouvements de stockage.

— l'effort fait par les ménages pour préserver leur niveau de consommation malgré la décélération ou même la diminution de leurs revenus réels mais au prix d'une réduction de l'épargne.

Cependant, cette croissance — qui s'est accompagnée d'un déséquilibre important dans la mesure où la demande a progressé beaucoup plus vite que les revenus — a dû céder la place à une récession dont nous percevons aujourd'hui les effets. Une vive reprise ultérieure paraît assez aléatoire, dans la mesure où :

— les ménages, après avoir puisé dans leur épargne pour accroître leur consommation, éprouveraient le souci de reconstituer des réserves de précaution ;

— des politiques monétaires restrictives continueraient à être appliquées du fait de l'inflation persistante ;

— la situation dégradée des finances publiques ne permettrait pas de soutenir, de manière plus accentuée, la croissance.

Toutefois, le recul d'activité enregistré, bien qu'il soit en quelque sorte amplifié par la réduction de la demande extérieure, pourrait être limité si les entreprises optaient pour le développement de leurs investissements et si, dans le même temps, le rythme d'inflation se ralentissait, comme il serait normal à la fin du processus de répercussion des hausses des produits énergétiques, notamment dans les emplois finals.

Dès lors, une reprise très progressive pourrait se produire en 1981 dans la plupart des pays industrialisés, à la suite du relèvement de la demande en biens et services provenant des pays producteurs de pétrole et de l'existence de facteurs endogènes tels que la désinflation résultant de la modération relative de l'augmentation des revenus courants.

Ce processus de reprise de l'expansion en présence d'un relâchement des tensions inflationnistes devrait être observé en 1981 notamment :

— aux ETATS-UNIS, où parallèlement à la reconstitution de l'épargne des ménages, des mesures seraient prises en vue à la fois de soutenir la consommation et d'aider à l'investissement des entreprises sous forme d'allègements fiscaux ;

— en ALLEMAGNE FEDERALE où l'élément dynamique de la croissance resterait constitué par les exportations. Déjà cette année celles-ci devraient se développer à un rythme plus élevé que celui de la demande mondiale tandis que les équipements productifs s'accroîtraient de 7 %.

Dans les prochains mois, l'activité serait soutenue par la demande des ménages appelés à bénéficier de déductions fiscales dont le montant serait de 16,6 milliards de DM ; ces ménages verraient, par ailleurs, augmenter leurs revenus salariaux réels par suite de la décélération des prix. En conséquence, leur consommation, en 1981, serait supérieure de 2,2 % en volume par rapport à celle de 1980 et, à taux d'épargne inchangé, prendrait le relais de l'investissement productif dont la poussée serait moins forte qu'en 1980 (+ 4 % contre + 7 %) ;

— au JAPON, où malgré une réduction sensible du pouvoir d'achat des ménages, les investissements resteraient relativement

importants notamment dans le secteur de l'énergie et dans les branches d'activité tournées vers l'extérieur ; les exportations demeurerait dynamiques, en raison de la compétitivité des produits japonais liée à la sous-évaluation périodique du yen. Au total, la croissance serait moins affectée que dans les autres pays industrialisés et pourrait atteindre 3,3 % en 1981, après 4,7 % en 1980.

Il ne faut cependant pas se dissimuler que la réalisation de telles perspectives demeure subordonnée à des facteurs particulièrement aléatoires tels que l'indexation du prix du pétrole, la poursuite à un rythme suffisant de la désinflation, une certaine stabilité sur le marché international des capitaux et sur celui des changes.

Ajoutons que la reprise escomptée des importations des pays producteurs de pétrole ne sera sans doute pas suffisamment significative pour modifier un tel état de choses : les surplus de ressources sont en effet concentrés dans un petit nombre de pays (ARABIE SAOUDITE, KOWEIT, EMIRATS...), dont le taux marginal d'absorption reste peu élevé et il n'y aurait, en 1981, que l'amorce d'un léger rééquilibrage des échanges entre l'OCDE et les pays de l'OPEP.

En tout état de cause, l'une des conséquences les plus nettes de la ponction pétrolière est l'accentuation de la concurrence internationale. Or, est-il besoin de le souligner, dans cette compétition intense, l'évolution différentielle du taux d'inflation dans les principaux pays industrialisés constitue une variable souvent déterminante. Comme, par ailleurs, le maintien de positions commerciales et la conquête de nouveaux marchés sont largement influencés par l'apparition de nouveaux pays producteurs de biens industriels, il apparaît de plus en plus nécessaire de procéder à un effort d'investissement soutenu et de redéploiement industriel, malgré les contraintes renforcées qui pèsent sur notre économie.

B. — DES CONTRAINTES RENFORCEES AU PLAN NATIONAL

L'adaptation nécessaire à la nouvelle division internationale du travail n'a pas été sans accentuer les contraintes que subissait déjà l'économie française.

Les perspectives internationales étant relativement maussades pour 1981, il apparaît que notre pays risque de voir fléchir son activité

l'an prochain, en continuant à être confronté aux graves problèmes imputables à une détérioration accentuée du marché de l'emploi, à moins que la politique économique déjà mise en œuvre en vue de la réduction nette de ces contraintes soit non seulement poursuivie, mais encore développée.

1. — La contrainte extérieure

Il a fallu quatre ans pour éponger la moitié du surplus de la facture énergétique mis à notre charge ; depuis le deuxième choc pétrolier de 1979, tout est à recommencer. C'est dire que, faute de pouvoir trouver les moyens de compenser, par des exportations supplémentaires, ces excédents de charges, une ponction est exercée sur la demande interne.

Dans le même temps, notre économie, qui souffre de la rareté des matières premières et de l'énergie et est encore très dépendante à cet égard de l'extérieur pour son approvisionnement, se heurte à la concurrence de pays en voie de développement sur les marchés tant de produits finis que de consommation courante.

a) *La concurrence des pays neufs*

De manière globale, on observe que de multiples brèches ont pu être ouvertes par quelques pays neufs (BRESIL, INDE, COREE, ARGENTINE, MEXIQUE...) dans le quasi monopole des fournisseurs traditionnels.

En fait, c'est souvent l'importance des besoins locaux et régionaux qui oriente les courants commerciaux provenant de ces pays neufs, les échanges les plus importants s'effectuant, de manière préférentielle, dans le sens Sud-Sud (près de 40 % des exportations industrielles des pays en voie de développement).

b) *De nouveaux produits*

Les pays récemment industrialisés, autrefois nos clients, tendent à devenir des concurrents sérieux ; la compétitivité de leurs produits est en effet liée à des technologies souvent très élaborées et à des coûts salariaux particulièrement faibles.

Il en résulte la nécessité de renouveler nos processus de production, notamment en privilégiant les techniques avancées, en dévelop-

pant les industries qui consomment peu de matières premières importées (industries de l'intelligence), en exportent beaucoup (produits de luxe, assemblage final) ou valorisent les matières premières nationales.

Certes, un tel redéploiement n'est pas chose aisée : il peut entraîner une baisse du salaire réel et, dans le cas où il y aurait une résistance à un tel ajustement, provoquer un accroissement du chômage.

Au reste, par suite de la raréfaction des matières premières, nous devrions être en mesure d'utiliser certains matériels ou procédés économes en énergie, de mettre à jour des ressources moins accessibles (pétrole ou minerais sous-marins), d'exploiter des gisements ou des productions qui devraient être rentables (bois, cuir, aquaculture...).

Or, les entreprises françaises sont en train de perdre une part de leur compétitivité précisément au moment où l'environnement économique international s'assombrit : en effet, la comparaison entre l'évolution des coûts et des prix en France et chez nos principaux fournisseurs fait apparaître une dégradation de nos positions accentuée par l'appréciation du franc qui renforce la concurrence puisqu'elle rend des produits de l'extérieur plus compétitifs tant sur les places étrangères que sur le marché intérieur.

c) La nécessaire reconquête du marché intérieur

Sans doute la facture pétrolière pèse-t-elle très lourd dans l'important déficit commercial que nous enregistrons : cependant force est de souligner que celui-ci ne saurait de loin s'expliquer par le seul renchérissement du prix du pétrole importé.

En fait, le déséquilibre de nos échanges commerciaux est notamment imputable :

— à une importante réduction des surplus précédemment enregistrés dans le domaine des biens d'équipement professionnel ;

— à un accroissement considérable du déficit observé en matière de biens de consommation courante.

Par ailleurs, si, au niveau des zones géographiques, le renchérissement de nos achats provenant des pays de l'OPEP est très important, on peut s'étonner de voir nettement s'amenuiser les surplus retirés de

nos échanges avec les pays à économie centralisée et surtout s'inquiéter du profond déséquilibre de notre balance commerciale avec les pays de l'O.C.D.E., notamment avec les Etats-Unis et nos partenaires du Marché Commun.

Il y a une sorte de boulimie d'importations qu'il convient de faire cesser, en engageant la reconquête du marché national. Celle-ci, qui certes n'a rien à voir avec le protectionnisme, exige de gros efforts d'information auprès tant des industriels que des consommateurs ; elle conduit à la mise en œuvre d'une politique préférentielle d'achats et de ventes dans le cadre national et à une coopération plus étroite entre producteurs et distributeurs français.

2. — La contrainte de l'inflation

a) *L'évolution prévisible des prix.*

Les raisons objectives d'un très prochain ralentissement du rythme de l'inflation ne manquent pas : baisse des cours des matières premières, récession internationale, affaiblissement de la demande, fléchissement de l'activité constaté dans les grands magasins et dans les industries de biens de consommation.

Aussi, selon le rapport économique et financier présenté en annexe du projet de loi de finances pour 1981, les prix à la consommation augmenteraient en moyenne annuelle de 10,5 % l'an prochain après 13,3 % cette année : comme la tendance a culminé à 15 % à la fin du premier semestre de 1980, il y aurait une décélération importante au cours des mois à venir.

Ce pronostic, pour encourageant qu'il soit, n'autorise cependant aucun relâchement dans la lutte contre l'inflation.

b) *La liberté des prix et l'inflation.*

Sans vouloir nier l'influence de la hausse des prix du pétrole sur le rythme de l'inflation, des observateurs se sont demandés si le haut niveau de progression des prix en France n'était pas imputable, en bonne part, à la liberté recouvrée dans ce domaine par les industriels et les prestataires de services.

C'est ainsi que M. A. VERNHOLES, dans le journal **Le Monde** du 1^{er} septembre 1980, constatant que les prix des automobiles ont été majorés de 3,7 % en juillet dernier et de 13,8 % en un an, pose la question de savoir si c'est une bonne stratégie industrielle que de relever des prix de vente sur un marché où la concurrence internationale est très menaçante. Rappelant que « pendant des années, nos constructeurs d'automobiles, en augmentant rapidement leurs prix sur le marché intérieur, ont pu financer une politique commerciale ambitieuse à l'étranger », il observe que « le moment est probablement venu pour eux de se rendre compte qu'ils ont assez tiré sur la ficelle et que celle-ci est en train de casser, pour le plus grand dommage de tous ».

Par ailleurs prenant l'exemple des garagistes (+ 14 % en un an), M. VERNHOLES indique que « la volonté des chefs d'entreprise de prolonger indéfiniment une stratégie économique tout entière basée sur l'amélioration des profits, débouche maintenant sur des risques considérables » et « prévoir la sanction qui pourrait arriver rapidement : attaque contre le franc, difficultés grandissantes pour vendre nos produits à l'étranger, croissance économique ralentie... »

Sans doute la critique ainsi présentée est-elle partiellement fondée : il est vrai qu'à côté des hausses des salaires, de l'accroissement des charges sociales et financières, certains rattrapages ont eu lieu mais ils ne sauraient, à eux seuls, expliquer que le rythme annuel de l'inflation, pour les douze derniers mois connus, s'établisse à 13,6 %, soit quelque huit points de plus qu'en Allemagne Fédérale. En fait, les raisons de ce décalage doivent être recherchées ailleurs.

c) *Le refus de la déflation et la compression progressive des aides publiques*

Dans un discours prononcé à TRÈVES en juin dernier, le Premier Ministre a été amené à préciser les causes de l'échec de la politique menée en matière de lutte contre l'inflation :

— « il n'était pas politiquement et psychologiquement possible d'amputer le pouvoir d'achat des Français », sauf à provoquer une crise sociale grave qui risquait d'être suivie d'un rattrapage et d'un dérapage important des revenus.

On observe, en effet, que malgré le surplus de prélèvement provenant de la hausse du pétrole, le pouvoir d'achat du taux de salaire horaire a été relevé en 1979 de 2,3 % ; il serait en 1980 de + 1,7 % et l'on peut penser que la décélération des prix en 1981 permettra de retrouver, l'an prochain, une augmentation moyenne un peu plus forte (+ 2,3 %).

C'est dire que le Gouvernement n'a pas voulu mener une politique déflationniste qui eût déprimé davantage le taux de croissance, alors que notre pays voit arriver chaque année sur le marché du travail environ 250 000 nouvelles personnes actives.

— Les caractéristiques structurelles de l'économie française constituent également un des motifs de la persistance d'une forte inflation.

Les difficultés spécifiques d'un secteur agricole important et les concours budgétaires habituellement alloués à un large secteur industriel public impliquent le maintien de subventions. Comme celles-ci ne sauraient être majorées sans limitation, il est nécessaire que certains tarifs publics soient sensiblement relevés, ce qui a certes pour résultat immédiat d'accélérer la hausse des prix mais, en même temps, de susciter un effet anti-inflationniste, puisque, par ce moyen, se trouve enclenché le processus de réduction des dépenses publiques et, par suite du déficit budgétaire.

Ajoutons que cette politique de lutte contre l'inflation doit être activement poursuivie : la Commission des Finances du Sénat a été l'une des premières instances à indiquer que rien de durable ne saurait être obtenu en vue d'améliorer la situation économique tant que le combat ainsi engagé restera d'une issue douteuse. Elle n'a cessé de souligner que l'amélioration nécessaire du marché de l'emploi passe inéluctablement par une vigilance accrue dans le domaine de l'inflation, tant il est vrai que celle-ci, en réduisant notre compétitivité, risque de nous faire perdre des parts de marché à l'extérieur et de nous faire abandonner à des concurrents mieux aguerris une portion élargie du marché intérieur.

Une telle évolution conduirait à une récession, à un accroissement du chômage d'autant plus insupportable que la France est le seul des grands pays européens à avoir la chance de connaître une situation démographique caractérisée par un nombre important de jeunes. Ainsi, la réduction du rythme de l'inflation améliore la compétitivité qui, à son tour, crée l'emploi.

3. — La contrainte de l'emploi

Alors que, depuis au moins cinq ans, les pouvoirs publics tentent d'enrayer la détérioration du marché du travail, force est de souligner que la situation de l'emploi ne cesse de se dégrader. Sans doute est-il

trop facile de faire référence dans ce domaine aux vains efforts de Sisyphe.

Si, dans la conjoncture présente, tout progrès passe nécessairement par une réduction sensible de l'inflation en vue d'améliorer notre compétitivité, comment ne pas reconnaître que l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement, notamment pour libérer la concurrence et accentuer le dynamisme de nos chefs d'entreprise, tend à créer les conditions du développement, de l'initiative et de l'innovation, générateurs d'emplois nouveaux ?

Comment nier que, face à la crise de l'emploi, les moyens n'ont pas manqué : du dispositif de la formation professionnelle à l'indemnisation du chômage en passant par les actions menées dans le cadre de l'Agence nationale pour l'emploi, de l'organisation des licenciements économiques aux pactes pour l'emploi.

Toutefois, il apparaît que le lien emploi-chômage semble s'être relâché : ainsi pour 10 emplois nouveaux, on constate que la population active augmente de 7 en fin de compte et que le nombre des chômeurs ne diminue que de 3 unités. Même, cette relation est très différente selon les secteurs : la création de 10 emplois permettrait en moyenne de réduire le chômage de 6 à 7 unités dans l'industrie mais seulement de 1 à 2 dans le tertiaire.

Quoi qu'il en soit, les solutions en général préconisées en vue de créer des emplois nouveaux correspondant à des activités compétitives sont nombreuses ; avant de les passer en revue, il nous faut préciser que le secteur qui nous paraît le plus susceptible de permettre ces créations est celui des petites et moyennes entreprises, notamment de l'artisanat, étant observé que l'Etat ne saurait à lui seul être l'élément promoteur d'emplois nouveaux.

— **L'action sur l'offre** (maîtrise de l'immigration, incitation aux retraites anticipées, mesures sociales et familiales, priorité d'embauche aux chômeurs par rapport aux inactifs) pose un problème d'interférence avec la liberté individuelle ;

— **la relance économique** se heurte très vite à la contrainte de l'extérieur et risque de se traduire rapidement par un déficit de la balance commerciale, une dépréciation du franc, donc des tensions inflationnistes et, en définitive, une aggravation du chômage que l'on souhaitait précisément réduire ;

— **une diminution des coûts salariaux** en vue de favoriser la progression de l'autofinancement est certes susceptible de stimuler l'inves-

tissement mais dans la mesure où le délai de réponse est parfois assez long, le chômage pourrait être accru, à court terme ;

— la proposition de **réduction de la durée du travail** — ou de partage de l'emploi disponible — paraît procéder d'un raisonnement par trop simple : pour 20 millions d'emplois de 41 heures environ par semaine, une réduction d'une heure dégagerait 500 000 postes. Or, ces comptes sont faux dans la mesure où, comme on l'a déjà noté, pour 10 emplois, on enregistrerait une réduction du chômage de 3 seulement.

Au demeurant, compte tenu de la régression de la population en âge de travailler d'ici à 1985 et de la baisse de la natalité, il y a lieu de peser sérieusement les décisions à prendre dans ce domaine et de s'interroger sur le problème de la réversibilité de celles-ci.

*
* *
*

Notre pays a certainement les moyens à la fois de se dégager de la contrainte extérieure, notamment par une politique de moindre dépendance énergétique, et d'enrayer le rythme de l'inflation et l'accroissement du chômage : ainsi, sur un an, d'avril 1979 à avril 1980, 101 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés en France.

Il n'y a pas de fatalité à cet égard et rien ne serait plus dangereux pour notre économie que l'accoutumance à l'inflation — par l'instauration, par exemple, d'une indexation quasi généralisée — ou au chômage dans une vision pessimiste de l'avenir.

Le coût social, le coût humain, voire le coût politique d'un tel esprit de démission est trop lourd.

La question se pose alors de savoir si l'Etat, qui possède, par l'action budgétaire, des moyens d'incitation importants, entend dans ce domaine tirer tout le parti que l'on est en droit d'attendre. Mais le Gouvernement ne saurait être seul à rechercher systématiquement des opportunités d'emploi : il importe que le patronat et tous les syndicats s'associent à une telle entreprise d'intérêt national.

C. — LES HYPOTHÈSES RETENUES

Le ralentissement de l'activité qui affecte présentement notre économie ne saurait être comparé avec celui qu'elle a connu en 1974-1975, à la suite du premier choc pétrolier. Si la croissance de la consommation risque d'être plus faible qu'elle ne le fut alors, en revanche, l'investissement apparaîtrait en 1980 beaucoup plus résistant compte tenu de la situation financière plus favorable des entreprises.

Trois autres facteurs pourraient également différencier la situation actuelle de celle de 1975 :

— la formation des stocks, dont l'importance est nettement inférieure à celle de 1973, devrait être modérée ;

— la demande extérieure resterait faiblement croissante et ne connaîtrait pas le vif repli subi en 1975 ;

— un mouvement de désinflation serait amorcé dont l'effet positif sur le pouvoir d'achat serait accentué par la suppression de la majoration exceptionnelle des cotisations sociales.

1. — Le tableau économique pour 1980

L'évolution des ressources et des emplois de biens et services se présenterait de la manière suivante (voir tableau page 70).

La **croissance annuelle** serait, en 1980, de 2,2 % (après + 3,4 % en 1979) portant le P.I.B. marchand à 2 416 milliards de francs (contre 2 128 milliards en 1979).

Les **importations**, en volume, connaîtraient une nette décélération (+ 3 % contre + 10,9 % l'an dernier) et porteraient sur les produits industriels (+ 6 %, et les produits agro-alimentaires (+ 1,1 %). Nos achats de produits énergétiques diminueraient cette année de 3,2 % en volume en raison de la faiblesse de l'activité interne, des économies d'énergie et de la modification de la structure de notre production qui, à partir de 1980, fait une place importante à l'énergie nucléaire.

L'ensemble des **ressources** serait ainsi relevé de 2,7 points en indices de prix, atteignant 13,1 % contre 19,4 % en 1979.

RESSOURCES ET EMPLOIS (1979-1980)

(En millions de francs et en indices)

	1979	1980			
	Valeurs aux prix courants	Indices de volume	Indices de prix	Valeurs aux prix courants	Indices de valeur
RESSOURCES					
Produit intérieur brut marchand.....	2 127 914	102,2	111,1	2 416 225	113,5
Importations.....	506 056	103,0	121,3	631 883	124,9
Total des ressources.....	2 633 970	102,3	113,1	3 048 108	115,7
EMPLOIS					
Consommation finale des ménages.....	1 508 647	102,0	113,3	1 724 875	115,6
Consommations intermédiaires :					
— publiques.....	77 224	102,8	112,1	91 619	118,6
— privées.....	3 815	102,5	112,0	4 380	114,8
Formation brute de capital fixe.....	517 337	102,5	112,5	596 324	115,3
dont :					
— sociétés et entreprises individuelles.....	282 523	104,0	112,0	328 937	116,4
— ménages.....	140 045	100,5	113,5	159 802	114,1
— administrations publiques.....	70 174	101,6	112,2	79 986	114,0
Variation de stocks.....	39 785	—	—	41 050	—
Exportations.....	503 263	103,5	113,2	589 860	117,2
Total des emplois.....	2 633 970	102,3	113,1	3 048 108	115,7

Source : Ministère du Budget.

Parallèlement, on observerait la croissance des éléments suivants :

- la **consommation des ménages** (+ 2 % en volume) ;
- la **formation brute de capital fixe** des entreprises (+ 4 %) ;
- les **exportations** de biens et de services (+ 3,5 %).

Les **prix à la consommation** seraient majorés de 13,3 %, en moyenne annuelle, chiffres correspondant à un glissement de 12,9 % entre le début et la fin de l'année et traduisant une décélération marquée au second semestre de 1980.

Dans le même temps, le taux du salaire horaire serait relevé de 15,2 % (contre 12,9 % l'an dernier), compte tenu de l'incidence de l'accélération des prix à la consommation au cours du premier trimestre ; cependant, le pouvoir d'achat du taux de salaire horaire connaîtrait une croissance moindre que celle de 1979.

Enfin, si comme l'indique le rapport économique et financier présenté en annexe au projet de loi de finances pour 1981, il est prévu une augmentation des effectifs employés par les entreprises, en fait, compte tenu des méthodes de calcul utilisées, il y aurait, au mieux, une stabilisation de l'emploi en 1980 à la condition que le pacte national pour l'emploi produise tous les effets escomptés.

C'est en considérant les principaux éléments de ce tableau pour 1980 que la projection économique pour 1981 a pu être esquissée.

2. — L'esquisse d'une projection économique pour 1981

L'année prochaine serait celle d'une reprise modérée, l'évolution des ressources et emplois de biens et services marchands étant alors la suivante (voir tableau page 72).

Le **produit intérieur brut marchand** (2 712 milliards en 1981 contre 2 416 en 1980) s'accroîtrait de 1,6 % au lieu de 2,2 % en 1980 ; ce taux suppose une reprise de l'activité dans le courant du premier semestre 1981, qui pourrait retrouver un rythme de croissance annuel de l'ordre de 3 %. Cette reprise, liée à une progression de la consommation et de la demande extérieure, n'interviendrait donc que progressivement, après mise à niveau des stocks dans l'appareil de production et dans les circuits de distribution.

**ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS DE BIENS
ET SERVICES MARCHANDS
(1980-1981)**

(En millions de francs et indices)

	1980		1981
	Valeurs aux prix courants	Indices en volume	Indices en volume
RESSOURCES			
Produit intérieur brut marchand.....	2 416 225	102,2	101,5
Importations de biens et services.....	631 883	103,0	100,3
Total des ressources.....	3 048 108	102,3	101,3
EMPLOIS			
Consommation finale des ménages.....	1 724 875	102,0	101,9
Consommation intermédiaires des branches non marchandes des administrations :			
— publiques.....	91 619	105,8	103,7
— privées.....	4 380	102,5	104,6
Formation brute de capital fixe.....	596 324	102,5	100,5
dont :			
— sociétés et entreprises individuelles... ..	328 937	104,0	101,0
— ménages (hors entreprises individuelles).....	159 802	100,5	98,4
— administrations publiques.....	79 986	101,6	101,6
Variation de stocks.....	41 050	—	—
Exportations de biens et services.....	589 860	103,5	103,2
Total des emplois.....	3 048 108	102,3	101,3

Source : Ministère du Budget.

Compte tenu de cette situation, la croissance des **importations** en 1981 serait ralentie, celles portant sur les produits énergétiques diminuant en volume à nouveau (— 2,7 %) et celles de produits industriels ne se développant que très peu en moyenne annuelle (+ 1,1 %).

Dans le même temps, on enregistrerait :

— un relèvement de la **consommation finale des ménages** de 1,9 %, grâce à une progression du pouvoir d'achat des revenus et malgré une légère remontée du taux d'épargne ;

— un ralentissement net de la **formation brute de capital fixe** : + 0,5 % (contre 2,5 % cette année), taux qui traduit une évolution

contrastée due à une diminution de 1,6 % de celle des ménages, à une majoration de 1,6 % également de celle des administrations publiques, tandis que les entreprises n'accroîtraient leurs investissements que de + 1 % au lieu de + 4 % cette année ;

— une progression de 3,2 % de nos **exportations**, étant observé que nos ventes de produits industriels se développeraient à un rythme voisin de celui de la demande mondiale (+ 3,8 %) alors que celles de produits agricoles seraient en diminution de 1,2 % en volume.

Dans ces conditions, le taux de couverture de nos échanges en volume s'améliorerait en 1981 par rapport à 1980, le commerce extérieur exerçant un rôle très positif sur la croissance interne.

3. — Les grands équilibres en 1981

a) **les prix : l'indice de prix de l'ensemble des ressources** serait relevé de 10,5 %, taux inférieur de 2,6 points à celui escompté pour 1980.

Au niveau de la **consommation des ménages**, on noterait une assez forte décélération des prix (10,5 % en 1981 contre 13,3 % cette année), soit moins de 10 % en glissement annuel (au lieu de + 12,9 % en 1980). C'est sur la base d'une telle désinflation que serait fondée l'hypothèse de l'accélération du pouvoir d'achat qui devrait permettre à la fois la reprise de la consommation, le relèvement du taux d'épargne et le redémarrage de l'expansion.

b) **les salaires : le taux de salaire horaire** serait supérieur de 13 % en moyenne annuelle à celui de 1980 soit une croissance moindre que celle observée cette année par rapport à l'an dernier (+ 15,2 %). La même serait enregistrée pour la **masse des salaires nets reçus par les ménages** (+ 13,1 % en 1981 au lieu de + 14,4 % en 1980), le ralentissement étant ici moins sensible compte tenu de la suppression, à la date du 1^{er} février 1981, de la majoration exceptionnelle des cotisations maladie mise à la charge des salariés à partir du 1^{er} août 1979, ce qui correspondrait à un montant global de 10 milliards de francs.

Dès lors, le **pouvoir d'achat du revenu disponible** progresserait de 2,7 % contre + 0,7 % cette année.

c) en matière **d'emploi**, si, comme l'indique le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1981, l'on considère l'évolution de la durée du travail (— 0,5 %) et de la produc-

tivité (+ 2,3 %), on est conduit à prévoir une diminution des effectifs employés dans les entreprises (— 0,3 % après + 0,4 % cette année).

Au total, à partir des hypothèses retenues par le Gouvernement dans le cadre de l'action budgétaire en 1981, l'année prochaine, caractérisée par une phase de reprise après le ralentissement observé en 1980, verrait une moindre progression du P.I.B., liée essentiellement :

— à la croissance modeste de la consommation et de la demande extérieure ;

— à une stagnation de nos importations ;

— à une réduction sensible des investissements des ménages et à un faible relèvement de ceux des entreprises résultant des moins bons résultats financiers attendus en 1980 et des perspectives de demande encore modérées ;

— à une amélioration du solde de nos échanges de biens qui resterait cependant encore déficitaire.

Par suite de nouveaux progrès de l'excédent des opérations portant sur les services et malgré une diminution du solde excédentaire des opérations non financières de transfert, le besoin de financement de la nation passerait de 30,1 milliards de francs cette année à 26,1 milliards l'an prochain.

Sans doute ces hypothèses économiques sont-elles fragiles, étant observé qu'elles sont essentiellement fondées sur deux facteurs eux-mêmes très aléatoires et sur lesquels on est en droit de s'interroger, à savoir :

— l'indexation des cours du pétrole ;

— l'accélération du rythme de la désinflation qui devrait commencer à être ressentie dans les derniers mois de la présente année.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Les perspectives incertaines de l'environnement international et les contraintes accentuées que connaît notre économie, encore sous le coup du second choc pétrolier, on pesé lourd dans les choix opérés par le Gouvernement lors de l'établissement du projet de budget pour 1981. Néanmoins, pour faire face à cette situation, les moyens dont il pourra disposer au cours de l'an prochain doivent être suffisamment fiables pour permettre de satisfaire à des exigences difficiles à concilier. Il s'agit en effet tout à la fois :

- de lutter contre une inflation persistante,
- d'éviter d'aggraver le ralentissement d'activité observé présentement,
- de préserver l'équilibre futur des finances publiques,
- de s'efforcer de faire face aux besoins les plus immédiats,
- de ne pas compromettre, par le poids des interventions de la puissance publique, la vitalité des forces économiques,
- de prendre soin de dégager des moyens propres à mener à bien l'œuvre entreprise d'adaptation aux nouvelles données du monde moderne.

A. — L'ETUDE DES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSE

Le projet de budget pour 1981 a été établi dans l'hypothèse délibérément prudente d'une croissance du produit intérieur brut de 1,6 % en volume, l'objectif étant toutefois de parvenir à atteindre l'an prochain le taux de 2,2 % qui serait celui de 1980.

Par grandes masses et comparés à ceux de 1980, les crédits pour 1981 sont les suivants :

**TABLEAU D'ÉQUILIBRE DES PROJETS DE LOIS DE FINANCES
(1980-1981)**

(En millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1980	Projet de loi de finances 1981 (FAC inclus)	Taux d'accrois- sement en %
A — OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF			
I — Charges			
a) <i>Dette publique</i>	26.886	37.744	+ 40,38
b) <i>Budgets civils</i>			
b ₁) Fonctionnement (Titres II et III) (1)	202.870	235.153	+ 15,91
b ₂) Interventions (Titre IV)	164.957	188.357	+ 14,18
dont :			
• interventions sociales	(94.047)	(108.216)	(+ 15,07)
• interventions économiques ..	(38.841)	(43.960)	(+ 13,18)
• autres interventions	(32.068)	(36.181)	(+ 12,83)
Total des dépenses ordinaires civiles (a + b ₁ + b ₂)	394.713	461.254	+ 16,8
— Equipements civil (crédits de paie- ments)	41.921	45.905	+ 9,50
— Comptes d'affectation spéciale (solde)	— 197	— 205	—
Total des budgets civils	409.551	469.205	+ 14,57
• <i>Budgets militaires</i>	88.520	104.430	+ 17,88
Total des charges définitives	525.027	611.379	+ 16,45
II — Recettes à caractère définitif	497.851	585.946	+ 17,70
Solde des opérations à caractère définitif .	— 27.176	— 25.433	—
B — OPÉRATIONS TEMPORAIRES (solde)	— 3.980	— 3.967	
Solde de la loi de finances	— 31.156	— 29.400	
Autorisation de programme			
— Budgets civils	50 438	56 051	+ 11,13
— Comptes spéciaux du Trésor	7 218	7 283	+ 0,90
Total :	57 656	63 334	+ 9,84
— Budget annexe des PTT	24 350	24 600	+ 1,01
— Budget militaire	52 500	64 390	+ 22,65
TOTAL GÉNÉRAL	134 506	152 324	+ 13,25

(1) Y compris les pensions militaires.

De ce tableau, ressortent quelques chiffres qui résument l'essentiel du projet de loi de finances ;

a) les **dépenses** s'élèvent à 611,4 milliards de francs, leur progression par rapport à la loi de finances initiale pour 1980 s'établissant à 16,45 % ; il faut noter que :

- + le *programme de compression des charges publiques* mis en place entraînera, en 1981, des économies d'un montant de 13 milliards de francs ;
- + le nombre de *créations nettes d'emplois* est fixé à 1890 ;
- + les *autorisations de programme civiles et militaires* augmentent de 13,2 %, en y incluant un *Fonds d'action conjoncturelle* de 6,5 milliards de francs.

b) Les **recettes** sont allégées de 8 milliards de francs par rapport à ce qu'elles auraient été à législation fiscale constante. La *pression fiscale globale* décroît légèrement, passant de 17,9 %, à 17,7 % du Produit intérieur brut.

c) Le **déficit**, limité à 29,4 milliards de francs, chiffre inférieur à celui de 1980, représente moins de 1 % du Produit intérieur brut prévu pour 1981.

Ces données globales étant rappelées, il apparaît intéressant de procéder à une étude en profondeur des dépenses et recettes du budget général.

1. — Un effort de limitation des dépenses ordinaires

La progression des dépenses civiles courantes est globalement très voisine de celle du budget général (+ 16,8 % et + 16,4 %) ; elle lui est inférieure de près de deux points (15,1 %) hors dette publique.

a) *La nouvelle poussée des charges de la dette publique*

Celle-ci, hormis les remboursements et dégrèvements d'impôts, atteindra 37,7 milliards de francs contre 26,9 milliards en 1980 (+ 10,8 milliards, soit + 40,4 %) ; la majoration est essentiellement due à l'augmentation :

- de la *dette perpétuelle et amortissable* (+ 4,42 milliards de francs), dont intérêts d'emprunts d'Etat :
 - 7 % 1973 + 1,77 milliard de F
 - 12 % janvier 1980 et
 - 13 % juin 1980 + 2,56 milliards de F

— du coût de la *dette flottante* (+ 5,79 milliards de F), principalement sous l'effet de l'élévation des charges d'intérêts des comptes de dépôt du Trésor (+ 0,97 milliard) et des bons du Trésor et valeurs assimilées (+ 4,66 milliards).

Cependant, les chiffres ci-dessus figurant dans le projet de loi de finances nous paraissent devoir être d'ores et déjà corrigés en hausse : en effet, ils ne tiennent pas compte des charges afférentes au récent emprunt public émis pour 10,5 milliards de F au taux de 13,8 ‰ soit une somme supplémentaire de près de 1,5 milliard.

Ajoutons que la charge correspondant à l'emprunt 7 ‰ 1973 nous paraît avoir été sous-estimée dans la mesure où elle a été calculée, semble-t-il, sur la base du prix du lingot d'or à 70 000 F, alors qu'il est apprécié depuis plusieurs mois, à 90 000 F environ : d'où un accroissement supplémentaire des charges d'intérêts de l'ordre de 1 milliard.

Dans ces conditions le pourcentage de hausse annuel des dépenses supportées au titre de la dette publique en 1981, d'un montant un peu supérieur à 40 milliards, avoisinerait 50 ‰, ce qui est préoccupant.

Ainsi, la charge budgétaire de la dette publique qui a considérablement augmenté au cours des années récentes, consommera l'an prochain *plus de 6,5 ‰ des crédits inscrits au budget général*, soit près de trois fois le budget de l'Industrie ou plus d'une fois et demi celui des transports.

Rapporté au PIB, l'encours de la dette publique reste cependant modéré si on le compare à celui des principaux pays développés, par suite du niveau relativement limité des déficits budgétaires acceptés : 15 ‰ du PIB début 1980 contre des proportions de l'ordre de 30 ‰ au JAPON, aux ÉTATS-UNIS, et en ALLEMAGNE FÉDÉRALE.

b) l'accroissement encore important des dépenses civiles de fonctionnement, malgré un effort net de compression

Le montant de celles-ci (235,15 milliards de francs) enregistre une augmentation de 32,28 milliards de francs par rapport à 1980, soit 15,9 ‰ imputable notamment :

— à l'augmentation des *rémunérations de la fonction publique* (+ 4,61 milliards de F) et à ses répercussions sur les crédits de *pensions* (+ 3,52 milliards);

— à l'ajustement de *crédits évaluatifs ou provisionnels* aux besoins constatés (+ 6,93 milliards dont 3,96, au titre des pensions civiles et militaires, 0,79 pour les prestations familiales et 0,70 pour les cotisations de sécurité sociale;

— à des crédits supplémentaires en faveur de la *recherche scientifique* (+ 1,91 milliard de F).

Le nombre des créations d'emplois sera très nettement réduit : en effet, alors que la loi de finances pour 1980 avait prévu l'ouverture de 14 500 postes nouveaux, en 1981, les créations nettes d'emplois seront de 1 890 dont 725 pour la défense et 1 162 au titre des budgets civils (essentiellement l'Intérieur et la Justice).

Dans cette optique, le budget de 1981 constitue la première traduction de la volonté du Gouvernement d'améliorer en profondeur la gestion des finances publiques : les dépenses de fonctionnement ont été, en effet, en règle générale, bloquées en valeur à leur niveau de 1980, de nombreuses diminutions de crédits étant opérées sur les moyens courants (études, publications, frais de déplacement...) tandis que différentes réductions ont été effectuées pour mieux prendre en compte les gains de productivité dégagés grâce notamment à l'informatisation des services.

c) la majoration sensible des dotations réservées aux interventions, malgré le « toilettage » intervenu

Celles-ci représenteront 188,35 milliards de francs (+ 23,4 milliards, soit + 14,2 %) en raison essentiellement du développement des interventions sociales.

Il faut relever la progression des dotations réservées principalement :

— aux *interventions politiques internationales* et *éducatives* (+ 3,40 milliards),

— aux *actions économiques* (+ 2,89 milliards), notamment pour :

— l'orientation des *productions agricoles*, le *FORMA*, l'aménagement de l'espace rural : + 0,68,

— l'emploi des jeunes : + 0,43,

— le reclassement des travailleurs handicapés : + 0,43,

— les transports : + 0,80.

De manière générale, la poursuite de la politique de relèvement tarifaire engagée depuis 1978 rend possible une *quasi stabilisation des concours aux grandes entreprises nationales*, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

CONCOURS FINANCIERS AUX ENTREPRISES NATIONALES

(1980-1981)

	Loi de finances 1980	Projet de loi 1981	Variation 81/80
I. Concours économiques			
Energie :		en MF	
— EDF.....	1900	1400	— 26,3
— GDF.....	250	250	—
— CDF.....	3990	3990	—
Transports :			
— SNCF.....	11431	12277	+ 7,4
— RATP.....	2296	2679	+ 16,7
— CGM.....	284	97	— 65,8
— SNCM.....	240	296	+ 23,3
— AIR-FRANCE.....	435	273	— 37,2
— Aéroport de Paris.....	61	40	— 34,4
Industrie :			
— SNIAS-SNECMA.....	805	1010	+ 25,5
— RENAULT.....	90	—	—
— CNR.....	50	—	—
Divers dont EMC.....	145	120	— 17,2
— TOTAL I.....	21977	22432	+ 2,1
II. Charges de retraite :			
— SNCF.....	7100	8 495	+ 19,6
— CDF.....	5187	5816	+ 12,1
— TOTAL II.....	12287	14311	+ 16,5
— TOTAL GENERAL (I + II).....	34264	36743	+ 7,2

Ces concours ne progresseraient en valeur — charges de retraite au titre de la SNCF et des Charbonnages incluses — que de 7 % pour atteindre néanmoins le chiffre considérable de 36,7 milliards de F (dont 14,3 au titre des retraites).

Parallèlement est amorcée une politique destinée à contenir les dépenses d'intervention au profit des *entreprises du secteur concurrentiel*. Le principe d'un « réexamen permanent des aides de l'Etat afin de n'envisager la création d'une aide nouvelle qu'après une analyse approfondie de la finalité des aides anciennes » est fixé : ainsi en 1981, si les aides à l'exportation continueront à être développées (+ 39 %), on observe une stagnation en francs courants (+ 5 %) des autres catégories d'aides à l'industrie privée dont le total avoisinerait 13 milliards. Une telle inflexion n'est certes pas sans rapport avec le nouvel et important effort engagé par ailleurs en faveur de l'investissement productif.

— aux *interventions sociales* (+ 8,38 milliards) essentiellement pour :

— la protection sociale agricole : + 1,16,

— l'application du rapport constant aux pensions des anciens combattants : + 1,24,

— la revalorisation des rentes viagères : + 0,28, la contribution de l'Etat au financement du fonds national de solidarité et au fonds spécial d'allocation vieillesse : + 0,47,

— les transports : + 1,94 (notamment pour les charges de retraite et de régimes sociaux particuliers : + 1,39, pour les transports collectifs parisiens : + 0,48),

— les subventions à divers régimes de sécurité sociale : + 0,86.

Il convient de souligner que les différentes dotations en faveur de l'emploi (23,7 milliards) progressent à un rythme rapide (+ 18 %) par suite notamment :

— de la forte augmentation des crédits prévus au titre de l'indemnisation du chômage, et de la subvention à l'UNEDIC : 11,4 milliards (+ 22 %),

— de la poursuite des actions engagées pour la formation professionnelle et l'apprentissage (près de 7,5 milliards),

— des dotations affectées à la seconde campagne du 3^e Pacte national pour l'emploi des jeunes (3,9 milliards).

2. Le niveau modeste des dépenses au titre des équipements civils

La faible majoration tant des *crédits de paiement* (45,9 milliards de F : + 9,5 %) que des *autorisations de programme* (56 milliards de F : + 11,1 %) signifie, compte tenu de la hausse des prix attendue en 1980, un *recul en volume assez sensible de ces investissements publics*.

Au titre des *autorisations de programme*; il y a lieu de signaler des écarts importants par rapport à 1980 :

— en accroissement :	(en Mns de F)		
	1980	1981	%
— pour les collectivités locales			
— Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.....	5000,0	6200,0	+ 24,
— pour la recherche et l'innovation			
— énergie solaire.....	662,7	877,1	+ 32,3
— informatique.....	418,6	545,4	+ 30,3
— recherche agricole.....	182,7	236,5	+ 29,4
— recherche (universités).....	1308,9	1608,5	+ 22,9
— espace.....	1157,7	1407,1	+ 21,5
— recherche scientifique et technique.....	435,0	527,0	+ 21,1
— recherche industrielle.....	464,0	542,0	+ 16,8
— pour le développement et l'aménagement rural			
— fonds interministeriel de développement et d'aménagement rural.....	111,0	321,1	+ 189,3
— pour l'environnement et le cadre de vie			
— protection de l'environnement.....	265,0	400,0	+ 50,9
— construction de nouveaux logements.....	11568,0	15682,0	+ 35,6
— pour la participation de la France à divers organismes internationaux			
— participation au capital.....	2195,9	2743,3	+ 24,9
— en régression :			
	1980	1981	%
— pour la formation professionnelle			
— formation professionnelle des adultes.....	134,9	107,9	— 20,0
— pour la santé			
— centres hospitaliers.....	585,0	410,0	— 29,9
— subventions d'équipement aux établissements hospitaliers.....	301,3	217,9	— 27,7
— humanisation des hôpitaux.....	390,0	232,0	— 27,7
— pour l'amélioration du parc de logements existants	1205,0	1060,0	— 12,0
— pour les sports			
— subventions aux collectivités.....	363,5	289,0	— 20,6
— pour le réseau urbain			
— voirie locale.....	438,7	352,3	— 19,7
— pour la marine marchande			
— police maritime et signalisation.....	166,2	102,4	— 38,4
— ports maritimes et protection du littoral.....	459,6	403,8	— 12,1
— aide à la construction navale.....	1706,0	1568,4	— 8,1
— pour les transports			
— voies navigables et ports fluviaux.....	345,2	280,6	— 18,7
— transports en commun de province et voirie spécifique.....	365,0	254,0	— 30,4
— région Ile-de-France.....	317,0	276,0	— 12,9

3. L'accroissement net des dépenses militaires

Celles-ci se montent à *123,21 milliards de francs* (pensions comprises), soit une majoration par rapport à 1980 de 17,8 milliards et + 16,9 %.

a) Les **dépenses ordinaires** (75,5 milliards de francs contre 65,5 milliards en 1980) sont accrues de 10 milliards, soit + 15,3 %, essentiellement en raison de l'incidence :

— de l'augmentation des rémunérations et charges sociales (+ 5,3 milliards),

— de l'ajustement des pensions (+ 1,96 milliard) et des crédits de matériel et de fonctionnement courant (+ 2,3 milliards dont l'achat de carburants : + 1,51).

b) Les **dépenses en capital** s'élèvent :

— à *47,68 milliards* pour les *crédits de paiement* contre 39,84 milliards en 1980, soit + 19,7 %,

— à *64,39 milliards* pour les *autorisations de programme* contre 52,50 milliards en 1980, soit + 22,6 %.

Les écarts positifs les plus sensibles par rapport à 1980 concernent :

	A.P	C.P
— pour la section commune		
— les centres d'expérimentations nucléaires.....	+ 47,2 %	+ 30,4 %
— les armements nucléaires tactiques.....	+ 30,9 %	+ 19,4 %
— les engins.....	+ 25,6 %	+ 6,2 %
— pour la section forces terrestres		
— les fabrications d'armements.....	+ 37,3 %	+ 42,9 %
— les études de recherches et prototypes.....	+ 23,4 %	+ 18,6 %
— pour la section marine		
— les constructions neuves de la flotte.....	+ 47,8 %	+ 26,9 %

Les efforts d'équipement les plus importants seront consacrés, en 1981, aux *forces terrestres* dont les autorisations de programme et les crédits de paiement augmentent d'une année sur l'autre, respectivement de 30,2 % et de 28,9 % et à la *Marine* (+ 29,8 % en autorisations de programme et + 24,6 % en crédits de paiement).

La *Section commune*, quant à elle, enregistre une augmentation de 19,4 % en autorisations de programme et de 11,9 % en crédits de paiement et la *Section Air* de 14,9 % en autorisations de programme et de 17,3 % en crédits de paiement.

*

* *

Une *présentation fonctionnelle des dépenses* telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-après permet de constater que sur un montant de dépenses globales de 635915 millions de francs, les secteurs peuvent être classés par ordre dégressif ainsi qu'il suit :

— Education et culture	24,3 % (en 1980 : 24,4)
— Secteur social, santé, emploi	19,7 % (en 1980 : 19,9)
— Défense	17,5 % (en 1980 : 17,4)
— Pouvoirs publics, administration générale	10,7 % (en 1980 : 10,8)
— Dépenses non fonctionnelles	7,9 % (en 1980 : 6,6)
— Logement et urbanisme	4,9 % (en 1980 : 4,8)
— Transports et communications	4,7 % (en 1980 : 5,1)
— Industries et services	4,3 % (en 1980 : 4,7)
— Agriculture et espace rural	3,1 % (en 1980 : 3,2)
— Extérieur	2,7 % (en 1980 : 2,8)

Si l'on met à part les dépenses non fonctionnelles, on observe que, sauf la Défense et le Logement et l'urbanisme, tous les secteurs diminuent d'une année sur l'autre.

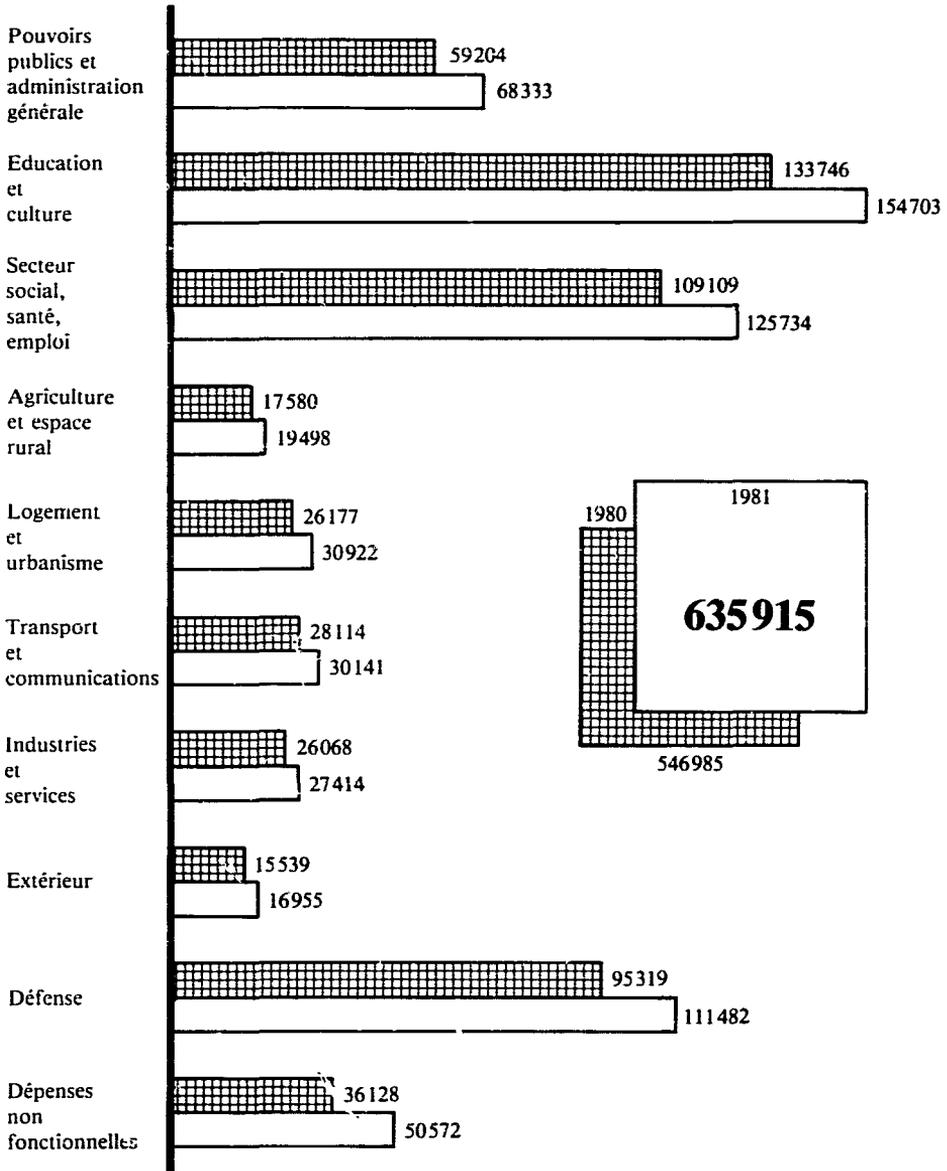
En considérant la progression des dotations de 1980 à 1981, on constate que par rapport à un taux moyen d'augmentation de + 16,2 % et exception faite des dépenses non fonctionnelles, deux secteurs enregistrent un effort plus important que la moyenne :

— Logement et urbanisme	+ 18,1 %
— Défense	+ 16,9 %
— Education et culture	+ 15,7 %
— Pouvoirs publics	+ 15,4 %
— Secteur social, santé, emploi	+ 15,2 %
— Agriculture et espace rural	+ 10,9 %
— Extérieur	+ 9,1 %
— Transports et communications	+ 7,2 %

Au total, la progression globale de 1980 à 1981 des dépenses de l'Etat, avec un taux de 16,45 %, apparaît encore importante, notamment en ce qui concerne le fonctionnement (+ 15,9 %). Et pourtant, dans ce projet de budget pour 1981, pour la première fois un effort marquant est accompli en vue de comprimer les charges publiques portant sur 13 milliards de francs. Nous aurons à revenir sur le dispositif ainsi mis en œuvre, qui renforce d'ailleurs sensiblement des actions déjà entreprises en vue d'améliorer la gestion des finances publiques.

Aussi convient-il d'inviter le Gouvernement à poursuivre cette tâche dans une perspective à moyen terme. Force est toutefois de souligner que, sans cette rigueur, la majoration annuelle des crédits de

Répartitions des crédits par fonction
(En millions de francs)



fonctionnement se serait établie à 22,8 %, progression qui dans la conjoncture économique actuelle eût été particulièrement insupportable.

B. — L'EXAMEN DES RECETTES

Les *recettes brutes* escomptées pour 1981 — y compris celles des comptes d'affectation spéciale (12,7 milliards de F) — seront de 712,8 milliards de francs. Compte tenu des divers prélèvements (collectivités locales : 45,3 milliards et CEE : 23,3 milliards) et des dégrèvements et remboursements fiscaux (45,6 milliards), elles s'élèveront en 1981 à un montant global de 598,6 milliards de francs.

Les *recettes nettes* du budget (hormis celles des comptes d'affectation spéciale) atteindront 585,9 milliards de francs (contre 497,8 milliards en 1980, soit + 17,7 %) (voir graphiques page 87).

1. — Les recettes fiscales

Les recettes fiscales brutes (673,9 milliards de francs) seront augmentées de 106,2 milliards (+ 18,7 %) sur les évaluations de la loi de finances initiale pour 1980 et de 80,01 milliards sur ces évaluations révisées.

Diverses modifications de la législation qui figurent dans la première partie du projet de loi de finances (mesures d'aggravation et d'allègement) se traduisent par une diminution du prélèvement fiscal de 8,9 milliards et ramènent le montant des recettes fiscales à 665,01 milliards de francs.

Au total, les citoyens devraient payer, en 1981, au titre des recettes fiscales 97,3 milliards de francs de plus qu'en 1980.

a) **La taxation des revenus des ménages** (136,28 milliards de francs, soit + 17,7 %).

Au titre des allègements (— 12,51 milliards), citons :

— l'élargissement des tranches du barème	— 11,76 Mds
— le relèvement des limites d'exonération	— 0,28 Mds
— des aménagements divers	— 0,47 Mds

Malgré cet ensemble d'allègements substantiels, le produit de l'impôt sur le revenu sera, en 1981, supérieur de 17,7 % à ce qu'il sera

LES RECETTES DE L'ETAT

IMPOTS SUR LE REVENU : 20,9 %

IMPOTS SUR LES SOCIETES : 9,1 %

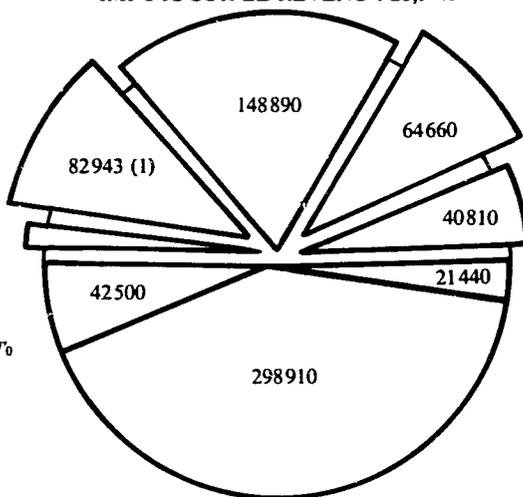
IMPOTS SUR LA FORTUNE : 5,7 %

1. Tabacs et droits indirects : 3 %

2. T.V.A. : 41,9 %

IMPOTS SUR LA CONSOMMATION :

50,9 % 362850



AUTRES RECETTES : 11,6 %

RECETTES DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE : 1,8 %

12692

3. Taxes intérieures

sur les produits pétroliers : 6 %

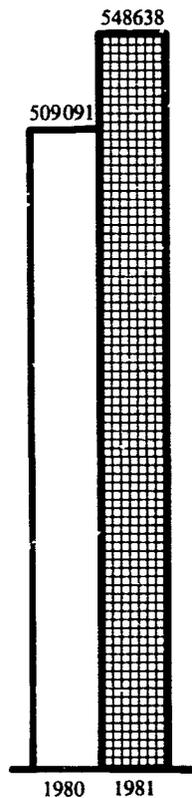
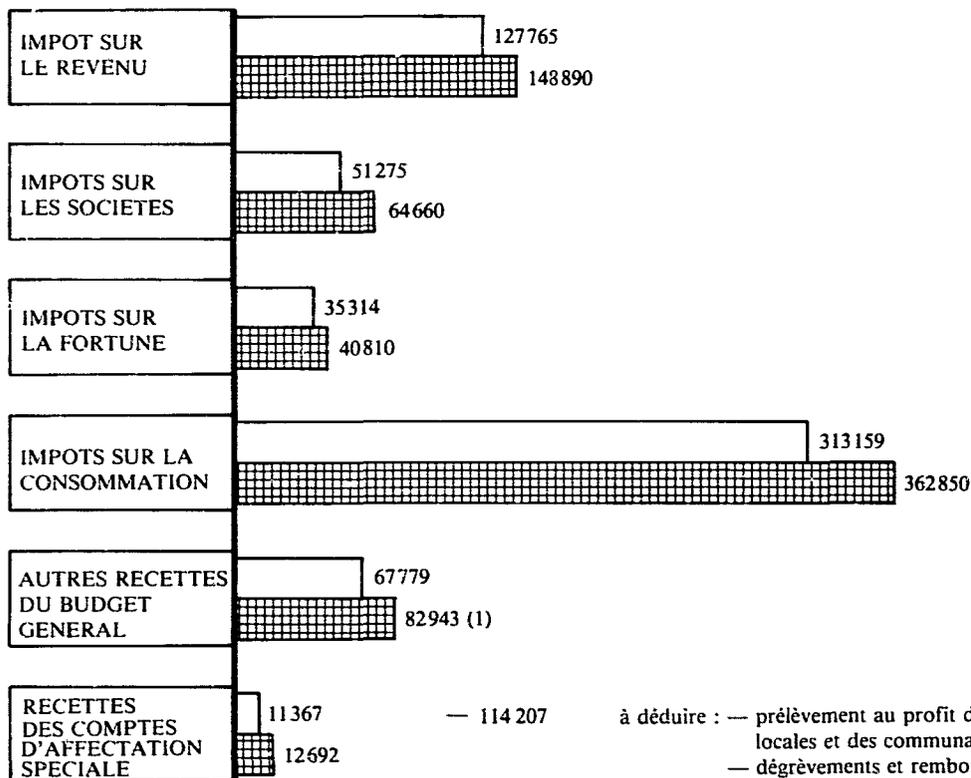
TOTAL GENERAL BRUT : 712845

A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales..... 45307

Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés économiques européennes..... 23300

Dégrèvements et remboursement fiscaux..... 45600

TOTAL GENERAL NET : 598638



TOTAL DES RECETTES

à déduire : — prélèvement au profit des collectivités locales et des communautés économiques européennes
— dégrèvements et remboursements fiscaux

(1) Comportant 35 143 millions de francs de recettes non fiscales et 47 800 millions de francs d'impôts divers.

vraisemblablement en 1980; il devrait représenter 20,5 % du prélèvement fiscal total contre 20,4 % en 1980.

b) La taxation des revenus des entreprises (64,66 milliards de francs, soit + 26,1 %)

Outre la révision des évaluations, cette forte augmentation par rapport à 1980 est imputable à l'aménagement de la fiscalité pétrolière : + 1,36 milliard.

c) Les impôts sur la consommation (362,85 milliards de francs, soit + 15,6 %)

Nous regrouperons sous cette rubrique des mesures concernant les impositions traditionnelles qui frappent l'utilisation de biens et de services.

Les principales recettes supplémentaires au titre de 1981 sont imputables notamment :

- au nouveau barème des droits indirects sur les alcools, les vins et les bières + 1,19 milliard
- au relèvement des prix du tabac + 0,55 milliard
- à l'extension en année pleine de la majoration en juillet 1980 des prix du tabac + 0,82 milliard

Avec un montant de recettes évalué à 298,91 milliards de francs, la TVA devrait représenter, en 1981, 41,9 % du total des ressources brutes de l'Etat, contre 41,7 % en 1980. Il convient de noter que le produit de cette taxe sera accru en 1981 en raison :

— de l'incidence du nouveau barème des droits indirects sur les alcools, les vins et les bières (+ 0,21 milliard) et de la majoration des prix du tabac (+ 0,30 milliard),

— de l'extension à certaines dotations budgétaires de l'assujettissement à la TVA prévu par la 6^e directive européenne (+ 0,81 milliard) et de la majoration des prix du tabac (+ 0,6 milliard).

2. Les recettes non fiscales.

Les recettes non fiscales (35,14 milliards de francs) augmenteront de 7,35 milliards (+ 26,5 %).

Les plus-values de recettes les plus importantes concernent :

- le versement de la Caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme (CACOM) correspondant aux intérêts capitalisés des avances qui ont été consenties par l'Etat lors de sa création + 1,58 Md
- la cession de participations de l'Etat dans les entreprises publiques..... + 1,50 Md
- l'aménagement de la fiscalité pétrolière. + 0,65 Md
- la démonétisation des billets par la Banque de France + 0,25 Md

*
* * *

Au total, le rapprochement des dépenses et des recettes supplémentaires conduit à constater que dans l'établissement de ce projet de budget il a été tenu compte d'objectifs précis; des priorités ont été également clairement définies par le Gouvernement qu'il convient dès lors d'étudier.

C. — LES OBJECTIFS ET LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Telle qu'elle a été présentée par le Gouvernement, la politique budgétaire exprimée par le projet de budget pour 1981 comporte trois objectifs :

- comprimer les charges publiques au plan des dépenses,
- stabiliser la fiscalité au niveau des recettes,
- réduire le déficit.

Elle se traduit par les priorités suivantes :

- la famille, la recherche et l'investissement en vue de préparer l'avenir,
- la défense, la solidarité, la sécurité, la justice fiscale, le renforcement des concours aux collectivités locales compte tenu de l'élargissement de leurs responsabilités afin de poursuivre les efforts déjà entrepris dans ces différents domaines.

1. Les objectifs assignés

Une gestion saine des finances publiques, non seulement constitue un facteur efficace de lutte contre l'inflation, mais encore permet de dégager des moyens accrus que l'Etat pourra consacrer, de façon sélective, à des actions prioritaires.

Parallèlement, afin d'enrayer le processus inflationniste, il paraît nécessaire d'infléchir l'évolution des prélèvements obligatoires et d'instaurer la stabilité fiscale. En définitive, l'assainissement à poursuivre passe aussi par une réduction du déficit budgétaire.

a) *La compression des charges publiques.*

Depuis des années, l'accent est mis sur la nécessité de procéder à une réelle « révision des services votés », œuvre de longue haleine certes, car il s'agit d'agir contre la tendance profonde des administrations à conserver, parfois pour d'autres usages, des crédits ouverts à des fins qui ne sont plus justifiées.

Déjà, l'an dernier, de manière significative mais sans doute encore trop indicative, le Gouvernement avait proposé, lors de l'examen du projet de budget pour 1980, des économies d'un montant de 200 millions de francs. Pour 1981, l'échelle des valeurs est différente : il s'agit d'un programme portant sur 13 milliards de francs environ qui serait multiforme et comprendrait diverses catégories de mesures.

a.1.) *Un programme multiforme*

Il tend, en effet, selon le Gouvernement :

— à l'amélioration de l'utilisation des personnels des administrations de l'Etat,

— à la réduction du train de vie de l'Etat, notamment par la stabilisation en volume du parc automobile en voitures de tourisme, par le réexamen des conditions d'édition et de diffusion des publications administratives ou par la réduction des crédits d'études et un contrôle renforcé de leur utilisation,

— à la modernisation de la gestion par la généralisation progressive de la procédure des audits, par la mise en place dans divers services du tableau de bord permettant de suivre la gestion quotidienne et de rapprocher les résultats obtenus des objectifs décidés, par l'évaluation préalable des économies et des gains de productivité susceptibles de résulter de tout nouveau projet informatique et de tout nouveau

projet immobilier ou par l'estimation des dépenses de fonctionnement avant de réaliser tout projet d'investissement,

— à une nouvelle définition des régimes d'aides de l'Etat.

Ainsi, les aides à attribuer devront, sauf exception motivée, revêtir un caractère forfaitaire et temporaire et ne seront mises en œuvre qu'après un examen critique de celles qui existent déjà, ce qui pourrait conduire à la suppression de certaines d'entre elles.

a.2.) un dispositif comprenant six catégories de mesures

Parmi celles-ci figurent la limitation des créations d'emplois (— 2 milliards), le blocage au niveau de 1980 des dépenses courantes de fonctionnement (— 1,4 milliard), la réduction des aides aux entreprises publiques (— 1,8 milliard) et privées (— 0,7 milliard) que nous avons déjà signalées.

Il convient de souligner que :

— des décisions *d'économies spécifiques*, pour un milliard de francs environ correspondent à la volonté de réduire le train de vie de l'Etat et d'inciter les services à une gestion rigoureuse; elles devraient se traduire par la suppression pure et simple d'organismes dont l'utilité n'est plus évidente,

— l'incidence en 1981 de la politique de diffusion de la propriété des actifs publics parmi les Français, dans le respect des règles législatives et statutaires régissant les entreprises concernées, permettrait, à hauteur de 1,5 milliard, de porter le programme d'économies à environ 13 milliards.

En définitive, l'effort de compression des dépenses ainsi engagé devrait être intensifié et se traduire par des économies véritables plus substantielles au niveau du budget lui-même, le montant de celles-ci pour 1981 paraissant, somme toute, encore relativement faible (environ 1 milliard de francs sur plus de 13 milliards). En tout état de cause, il convient d'approuver pleinement la rigueur dans la décision de dépenses, tout comme l'inflexion recherchée dans l'évolution des prélèvements obligatoires.

b) La stabilité fiscale

Les prélèvements opérés par l'ensemble du système que constituent l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité sociale sont passés de 35 % pour la période 1970-1974 à 41,9 % du PIB (prévision pour

1980). Or, le transit d'une part trop importante de la richesse nationale par les administrations publiques présente un risque « d'asphyxie » pour l'économie, susceptible d'entraîner une limitation de l'initiative et une dégradation de la compétitivité des entreprises.

Bien que le taux de la pression fiscale d'Etat n'ait pas été relevé depuis des années (en 1979, 17,9 % du PIB contre 18 % en 1971), la majoration des cotisations sociales et, à un moindre degré, des impositions locales expliquent cette forte croissance.

Aussi est-il souhaitable que dans le budget s'inscrive la modération nécessaire des prélèvements publics et parapublics. A celle-ci, le projet de loi de finances pour 1981 apporte une contribution intéressante :

- en stabilisant la pression fiscale d'Etat au niveau antérieur,
- en prévoyant des mesures propres à favoriser la modération des autres sources de prélèvements obligatoires.

b.1.) La stabilisation de la pression fiscale d'Etat.

Elle résulte pour l'essentiel du relèvement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu : il est de 13,3 % pour les quatre premières tranches, 12 % pour les 7 suivantes et 8 % pour la dernière. Le même taux de 13,3 % est appliqué aux diverses limites d'exonération et d'abattement concernant les contribuables modestes, âgés ou invalides.

La moins-value de recettes qui en résulte pour l'Etat est légèrement inférieure à 11,8 milliards de francs.

Les efforts demandés en contrepartie en matière de recettes sont limités et sélectifs : ils concernent les droits sur l'alcool et le tabac et ont été choisis dans le souci de ne pas alourdir la charge pesant sur les consommations essentielles.

Au total, la pression fiscale d'Etat devrait ainsi être ramenée de 17,9 % du PIB en 1980 à 17,7 % en 1981.

b.2.) Les mesures favorisant la modération des autres sources de prélèvements obligatoires.

Les concours importants en faveur des collectivités locales devraient contribuer à alléger d'autant la pression fiscale locale.

Parallèlement, les actions engagées par le Gouvernement pour ralentir la progression des dépenses d'assurance-maladie permettront de poursuivre le rétablissement de la situation financière de la sécurité sociale.

Ajoutons que le projet de loi de finances pour 1981 ne contient qu'un nombre restreint de mesures fiscales nouvelles. Ce choix répond à une exigence d'efficacité. Sur la période récente, le système fiscal a été, en effet, profondément réformé et modernisé.

Aussi, les dispositions nouvelles qui sont de normalisation sont rendues nécessaires par les circonstances :

— le renforcement de la fiscalité concernant les sociétés pétrolières afin de tenir compte de l'amélioration de la situation financière qu'a entraînée pour elles la hausse des prix du pétrole ;

— la modification du barème des droits sur les alcools, pour satisfaire aux obligations communautaires.

Par le jeu combiné de la compression des charges et de la stabilité fiscale, le Gouvernement s'est attaché à réduire le déficit pour 1981 par rapport à celui de 1980 pour renforcer ses effets déflationnistes.

c) *La réduction du déficit :*

Le projet de loi de finances pour 1981 comporte un **déficit prévisionnel de 29,4 milliards de francs**, inférieur à celui de la loi de finances initiale pour 1980 (31,2 milliards de francs). Il correspond à 0,95 % du P.I.B. prévu pour 1981. Cette année encore, il conduira la France à avoir proportionnellement le solde budgétaire le plus faible des pays comparables.

Solde d'exécution des gouvernements centraux.

en % du P.I.B.	1978	1979	1980
R.F.A.	3,0 %	3,0 %	2,9 %
Grande-Bretagne.....	4,9 %	4,2 %	4,0 %
Italie	13,1 %	10,9 %	12,2 %
France.....	1,6 %	1,6 %	1,3 %

Certes, un tel choix :

— non seulement, s'inscrit dans la ligne des efforts de redressement déjà engagés. C'est ainsi que, après le découvert d'exécution de

37,5 milliards de francs enregistré en 1979 (1,6 % du PIB), celui de 1980 devrait être ramené à moins de 35 milliards de francs (moins de 1,3 % du PIB prévisionnel). Ce niveau, très voisin de la prévision initiale, constitue déjà une réduction d'environ 1/6^e en francs constants par rapport à 1979,

- mais encore répond à un double impératif, à savoir :
- éviter le recours à un financement monétaire pour contribuer à la lutte contre l'inflation et à la stabilité du franc,
- faire décroître le poids des prélèvements publics sur l'économie.

2. Les priorités retenues

Les objectifs ayant été précisés, le Gouvernement a marqué de manière nette les axes de son action pour l'année 1981, étant observé que la plupart des priorités ainsi retenues s'inscrivent dans le cadre de la politique générale suivie depuis plusieurs années. Elles intéressent essentiellement :

- l'avenir dans les domaines de la famille, de la recherche et de l'investissement,

- le présent par l'accentuation des efforts de défense, de sécurité, de solidarité, de justice fiscale et par la mise en œuvre de moyens permettant aux collectivités locales d'assumer les responsabilités qui leur ont été reconnues.

a) *Préparer l'avenir*

Un grand pays doit d'abord assurer à la cellule familiale les conditions indispensables à son épanouissement en même temps qu'il lui faut développer la recherche et inciter les entreprises à investir pour créer des emplois et donner à tous ses nationaux les moyens de mieux vivre.

a.1.) *La famille*

La priorité accordée à la famille se traduit d'abord par diverses mesures orientées plus spécifiquement vers les familles de trois enfants et plus ou disposant de revenus modestes :

- outre une nouvelle revalorisation de 1,5 % du pouvoir d'achat des allocations familiales (3 % pour les familles de 3 enfants et plus),

l'année 1981 verra notamment la création d'un revenu minimum familial de 4200 F par mois pour les familles de 3 enfants et plus ;

— les crédits consacrés à l'aide au logement seront fortement augmentés, les dotations prévues pour l'A.P.L., dont le barème a été revalorisé au 1^{er} juillet 1980, progressant de 60 %.

Par ailleurs, le projet de budget pour 1981 comporte une mesure nouvelle très importante en faveur des familles de 3 enfants et plus, en proposant de leur attribuer 1/2 part supplémentaire de quotient familial.

Applicable aux revenus de 1980 sur proposition de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, cette disposition concernera 840 000 familles et coûterait de l'ordre de 1 milliard de francs.

a.2.) *La recherche*

L'objectif est de porter progressivement l'effort de recherche français au niveau de celui de nos partenaires économiques les plus dynamiques.

Les dotations consacrées à l'enveloppe interministérielle de recherche augmenteront en 1981 de plus de 20 % en autorisations de programme, soit + 9 % environ en volume, et les effectifs (non budgétaires pour la plupart) seront renforcés de 626 emplois de chercheurs et d'ingénieurs.

De façon générale, cette progression est destinée à accroître les moyens de base des laboratoires, les grands axes prioritaires étant constitués par la recherche agronomique, les sciences de la vie, les énergies nouvelles, l'océanologie.

Parallèlement, seront majorés les crédits consacrés au développement des grands programmes technologiques (+ 14,6 % en autorisations de programme et 16,8 % en crédits de paiement) : l'effort est poursuivi notamment en faveur du programme des satellites d'observation terrestre et de télévision directe, tandis que sera lancée la construction du réacteur calogène Thermos.

Il faut y ajouter, bien entendu, les efforts correspondant au programme électronucléaire français, actuellement le plus avancé du monde et qui reste, pour l'essentiel, financé hors budget, par appel au marché financier.

a.3.) *L'investissement*

L'investissement est la clef des adaptations rendues indispensables à la suite du second choc pétrolier : de lui dépend l'emploi.

Aussi, le budget de 1981 prévoit-il une incitation fiscale importante en faveur de l'investissement afin que les entreprises françaises puissent moderniser leur outil de production pour le rendre plus compétitif, cette mesure est proposée dans le même temps où les entreprises ont retrouvé des conditions de fonctionnement plus saines (renforcement des fonds propres, liberté des prix, restructurations, etc.).

Le dispositif prévu est **durable, simple, puissant** :

— **durable**, ce qui illustre sa finalité structurelle et l'oppose aux mesures traditionnellement purement conjoncturelles concernant l'investissement.

Il s'agit, en évitant une stimulation artificielle de l'activité qui ne ferait que détériorer la balance des paiements, de permettre aux entreprises de prendre le recul nécessaire pour définir, de façon adéquate et réfléchie, les programmes d'investissements les plus aptes à favoriser leur croissance.

Afin de donner effet immédiat à cette incitation, cette mesure s'appliquera à compter du 1^{er} octobre 1980 ;

— **simple**, ce qui veut dire concrètement qu'il est efficace et attractif. C'est une déduction fiscale de 10 % calculée à partir d'une assiette simple également, à savoir l'ensemble des biens amortissables de façon dégressive, auxquels s'ajoutent les agencements commerciaux, afin de couvrir l'ensemble des investissements productifs, de l'amont à l'aval,

— **puissant**, le coût de cette mesure est substantiel : 5 milliards de francs par an à partir de 1982 contre 1,5 milliard de francs pour le dispositif actuel (loi du 3 juillet 1979).

Aussi, à l'exception des aides à l'exportation, les autres aides à l'industrie ont-elles été réduites en francs constants en 1981 (+ 4 % en francs courants) ; elles devraient faire l'objet d'un réexamen systématique.

b) *Poursuivre avec continuité les efforts déjà entrepris.*

b.1.) *La défense*

Les dépenses militaires dépassent pour la première fois 100 milliards de francs. La loi de programmation militaire est respectée, et

malgré le poids que représentent les charges de rémunération et de carburant, le partage de l'enveloppe militaire a été fait une nouvelle fois de façon à privilégier les dépenses d'équipement.

Le budget militaire (hors pensions) atteint au total 104,4 milliards de F contre 88,6 milliards en 1980, soit une progression globale de 17,9 % contre 15,1 % pour les dépenses civiles (hors dette). Sa part dans le PIB marchand est ainsi portée à 3,85 %.

Les autorisations de programme augmentent de 22,6 % (contre 11,1 % pour les autorisations de programme civiles).

b.2.) Le renforcement de la sécurité des Français sous ses diverses formes

La protection : 725 emplois seront créés dans la police et 725 dans la gendarmerie. L'augmentation des effectifs sur trois ans concernera 5450 postes nouveaux. En outre, les moyens nécessaires sont dégagés pour assurer la poursuite normale du programme quadriennal d'équipement et de modernisation de la police arrêté en 1979.

La justice : les crédits qui y sont consacrés augmentent de 17,6 %. C'est ainsi que 550 emplois sont créés, destinés à renforcer l'administration pénitentiaire et à améliorer le service public de la justice, en contribuant notamment à alléger les tâches des cours d'appel.

Ces efforts s'ajoutent à ceux des années précédentes, qui avaient eu pour objet de décongestionner les secrétariats de greffes (+ 3800 emplois) et de permettre l'application de la réforme des prud'hommes (1715 emplois).

La circulation : il est prévu d'accroître de 90 emplois l'effectif des contrôleurs aériens et de 100 autres celui des centres régionaux de recherche et de sauvetage (CROSS) et des centres de surveillance et d'information de la navigation maritime.

b.3.) L'accentuation de l'effort de solidarité

Il faut souligner une croissance de 21,9 % d'une année sur l'autre des crédits en faveur de l'emploi et des travailleurs privés d'emplois et une augmentation de 27,5 % de ceux prévus pour l'indemnisation du chômage.

En vue de favoriser l'emploi des jeunes, le dispositif du 3^e Pacte pour l'emploi est accentué, le nombre de places étant porté de 465 000 à 534 000 et les dotations s'élevant à près de 4 milliards de francs.

Dans le même temps, les crédits consacrés à la réinsertion professionnelle des handicapés sont majorés de 54 %.

Enfin, une action particulière est poursuivie en faveur des rentiers viagers : c'est ainsi que les majorations légales apportées par l'Etat en complément des prestations contractuelles seront actualisées de façon que soit compensée la hausse des prix intervenue depuis 1974 ; en outre, est prévu un relèvement important pour les rentes les plus anciennes, pouvant aller dans certains cas jusqu'à 50 %.

b.4.) Une plus grande efficacité et une plus grande justice de la fiscalité

En application de la volonté de rapprocher les conditions d'imposition des salariés et des non-salariés et de parvenir à une meilleure connaissance des revenus, les limites d'adhésion à des centres de gestion agréés seront relevées de 15 %.

Par ailleurs, l'adhésion deviendra possible pour les gérants majoritaires de SARL de famille ; cette disposition intervient dans le cadre de la Charte de l'Artisanat.

Parallèlement, plusieurs mesures seront prises pour que l'application de la fiscalité ne gêne pas la transmission des entreprises (différés d'imposition, délais de paiement).

b.5.) Des moyens élargis aux collectivités locales

Conformément à l'engagement pris, c'est à partir de 1981 que sera intégralement compensée la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs investissements. Le Fonds de compensation prévu à cet effet voit sa dotation passer à 6,2 milliards de F. contre 5 milliards en 1980 (+ 24 %) et 1 milliard en 1977.

En outre, les collectivités locales bénéficient de l'avantage que représente pour elles le remplacement depuis 1979 de l'ancien VRTS par une dotation globale de fonctionnement assise sur les recettes de TVA, qui augmentent plus rapidement. De ce fait, la dotation prévue pour 1981 (plus de 45 milliards de F.) est en croissance de 18,6 % sur celle de 1980.

Aussi, après avoir présenté les données globales du budget de 1981, indiqué les objectifs poursuivis par le Gouvernement et présenté les priorités qu'il a entendu fixer, il y a lieu de se demander si l'usage que les pouvoirs publics pourraient faire de l'outil budgétaire en 1981 est pleinement susceptible de répondre aux nécessités de notre société.

CHAPITRE III

UN PARI AMBITIEUX

Parallèlement à la montée rapide des prix des produits énergétiques — qui, certes n'est qu'un rattrapage mais d'autant plus difficile à supporter qu'il est plus accéléré — l'émergence de nouveaux pays industriels, l'irruption sur le marché mondial des produits qu'ils fabriquent souvent à des coûts très inférieurs aux nôtres en raison notamment d'une main d'œuvre à bon marché, la mutation elle-même précipitée des technologies accentuent les tensions, contribuent à rendre plus vive la compétition entre nations, perturbée en outre par la persistance du désordre monétaire international.

Dans cet environnement, le fait d'acquitter une facture énergétique dont le montant est fortement relevé d'une année sur l'autre constitue certes un handicap majeur pour des pays comme le nôtre. Ce qui est beaucoup plus grave, c'est l'alourdissement concomitant de notre facture industrielle dans des domaines comme l'agro-alimentaire ou la filière bois. A cet égard, on soulignera le coût, au plan de la balance commerciale, de la situation surprenante dans laquelle nous nous trouvons, en exportant par exemple des matières brutes comme le bois et en important des produits œuvrés tels que les meubles.

C'est dire que dans le climat d'incertitude entretenu par l'évolution des prix de l'énergie et par suite des aléas du recyclage des excédents pétroliers, les défis qu'il convient de relever ne tiennent pas seulement aux conséquences de chocs pétroliers successifs mais aussi à des structures industrielles inadaptées et à un esprit de facilité qui nourrit l'inflation.

Que dans ces conditions défavorables nous soyons parvenus à garder une monnaie solide, à contenir le déficit budgétaire, à renforcer notre potentiel économique, ceci paraît tenir de la gageure. Mais il nous faut rechercher à quel prix nous payons ces efforts et tenter de répondre à certaines questions qui sont posées à l'occasion du projet de budget de 1981, quant à son contenu et à la politique économique qu'il sous-tendrait.

A. — L'ORIENTATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES

1. — Des éléments novateurs

Sans doute des mesures de compression des crédits de fonctionnement sont-elles proposées et, pour la première fois, pratique-t-on une opération d'assainissement des « services votés », opération dont il y a lieu d'autant plus de se féliciter qu'elle est d'une ampleur qui ne peut être sous-estimée. Sans doute aussi la stabilisation de la pression fiscale doit-elle généralement permettre — à augmentation de revenus équivalente à l'érosion monétaire — de ne pas aggraver le poids de l'impôt. C'est le facteur essentiel d'une politique de soutien de l'activité par la demande, même si le Gouvernement paraît se refuser à souscrire à une telle option. Sans doute enfin, le montant du déficit prévisionnel est-il inférieur de 15 % en francs constants à celui de 1980 et devrait-il être couvert sans avoir recours à la création monétaire. Ce sont là autant d'éléments novateurs susceptibles de recueillir notre adhésion.

Autres directions, sinon nouvelles, du moins dans lesquelles l'effort est nettement marqué :

— la poursuite d'une politique de défense qui bénéficiera de ressources largement diversifiées de manière à assurer, dans des temps troublés, notre indépendance nationale,

— l'accentuation des actions de recherche pour garantir à notre pays les moyens notamment de se dégager progressivement de la dépendance énergétique parallèlement à l'œuvre sans comparaison au plan mondial menée en matière d'électronucléaire,

— les mesures arrêtées pour favoriser le réveil de la natalité.

Ces orientations qui engagent l'avenir démontrent, si besoin était, que ce budget est loin d'être un outil préparé pour répondre à des préoccupations électoralistes immédiates.

2. — Des erreurs persistantes

Ayant souligné les principaux aspects novateurs du projet de budget pour 1981, nous sommes d'autant plus surpris de constater qu'ils

coexistent avec certains errements particulièrement préjudiciables à notre économie. A cet égard, les critiques que nous avons formulées l'an dernier concernant le haut niveau des prélèvements obligatoires ne paraissent pas devoir être beaucoup modifiées, car, dans ce domaine, la situation demeure toujours aussi peu satisfaisante.

Plus grave est la réduction en volume des dépenses civiles d'équipement. Dans une période où le soutien public à l'activité de certains secteurs, notamment ceux du bâtiment et des travaux publics, est à développer, on constate avec étonnement que les crédits de paiement n'augmentent que de 9,5 %. Quant aux autorisations de programme des budgets civils, compte non tenu du Fonds d'aide conjoncturelle et des comptes spéciaux, elles ne progressent que de 4,3 %.

Cette contraction délibérée en valeur réelle des programmes publics d'investissement en 1981 peut s'expliquer par la priorité accordée à ceux de la défense et de la recherche et a pour contrepartie d'importantes mesures d'incitation au développement des investissements du secteur concurrentiel. Certes, des besoins ont été satisfaits dans plusieurs domaines ; mais il reste des branches d'activité où des concours apportés par l'Etat sont absolument nécessaires.

De même, la réduction drastique du nombre des créations d'emplois, pour méritoire qu'elle soit, ne saurait être acceptée que dans la mesure où elle ne conduit pas à sacrifier l'amélioration nécessaire de la qualité du service public et l'exigence de remédier à la sous-administration de certains secteurs. Ceci signifie qu'il y aura lieu d'y affecter en priorité les 50 000 emplois dégagés normalement par le jeu des remplacements.

B. — L'OUTIL D'UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Avant de nous interroger sur les possibilités offertes par le projet de budget pour 1981 de poursuivre ou d'infléchir la politique économique, il nous faut souligner la précarité des hypothèses économiques sur lesquelles il est bâti.

1. — Des hypothèses fragiles

Les éléments moteurs de l'activité au plan interne, tels qu'ils sont prévus pour 1981, apparaissent bien faibles : une progression de la consommation des ménages de 1,9 %, de l'investissement de 0,5 %, le plus faible taux de croissance depuis 1975 soit + 1,6 % avec l'espoir d'atteindre le taux de 2,2 % grâce à la mise en place d'éléments budgétaires de soutien qui ne sont certes pas négligeables, notamment l'incitation à l'investissement des entreprises privées (5 milliards de francs) et le recours au fonds d'action conjoncturelle de 6,5 milliards de francs.

Ainsi, le taux de 1,6 % est-il présenté comme une appréciation susceptible d'être révisée en hausse, compte tenu de l'évolution de notre environnement international qui se révélerait plus favorable. Mais on peut estimer au contraire que le risque est grand de voir la situation se détériorer : les dangers que fait courir à l'économie mondiale le conflit actuel au Moyen Orient ne sauraient être négligés ; à cet égard, la conséquence la plus directe d'un déséquilibre du marché pétrolier pourrait être une forte majoration des prix sans que l'on soit à l'abri d'un troisième choc pétrolier qui alors ébranlerait profondément l'économie mondiale.

Tout dépendra en définitive de l'étendue des destructions des équipements pétroliers dans la zone des conflits, de la durée de l'arrêt des exportations à partir de cette zone et aussi des relèvements temporaires au rythme de production que réaliseront certains pays de l'OPEP pour compenser le manque dû aux hostilités irano-irakiennes.

Comment, dans ces conditions, serait-il possible de maintenir le pouvoir d'achat en 1981, de ramener la hausse des prix au rythme de 10 % environ et de freiner la progression du chômage qui, selon certains observateurs, atteindrait 200 000 personnes de plus en 1981 dans le cas où le taux de croissance serait de 1,6 % ?

Dès lors, la question se pose de savoir si, pour déjouer de tels pronostics, la politique économique doit être sensiblement infléchie par des mesures de relance, la lutte contre l'inflation accentuée et la défense de l'emploi renforcée.

2. — La politique économique doit-elle être infléchie ?

Les réserves sur les hypothèses rappelées ci-dessus étant admises, on est en droit de se demander si l'augmentation de la facture pétrolière, le ralentissement de l'expansion économique internationale et du

commerce mondial pèseront plus fortement sur le rythme de croissance en France dans les mois à venir.

La stratégie mise en place en septembre 1976 par le Gouvernement français privilégiait la lutte contre l'inflation, le rétablissement de l'équilibre des finances publiques, une appréciation forte du franc et le redressement de la position financière des entreprises. Des résultats positifs concernant la progression en volume du PIB, la balance des opérations extérieures courantes, la reconstitution des marges bénéficiaires, l'évolution modérée des salaires ont été obtenus. Cependant, on observe aujourd'hui un net ralentissement de l'expansion qui pourrait entraîner une nouvelle montée du chômage.

Pour tenter d'enrayer ce mécanisme, certains observateurs préconisent des mesures de relance, financées essentiellement par des crédits budgétaires dégagés à partir d'économies massives sur les services publics. Or l'expérience montre que de telles actions menées dans un seul pays, peuvent provoquer momentanément le relèvement du taux de croissance, mais ne tardent pas à entraîner de grandes difficultés :

— l'augmentation sensible des achats à l'étranger, rendus nécessaires, déséquilibre mécaniquement la balance commerciale,

— le gonflement de la masse monétaire, conséquence de la relance, a des incidences sur le niveau des prix et sur la valeur de la monnaie,

— la hausse des prix par anticipation réduit la compétitivité des produits nationaux sur les marchés extérieurs et affecte défavorablement la balance commerciale,

— les détenteurs de capitaux étrangers à court ou à long terme marquant alors une réticence à les fixer dans le pays considéré, le besoin de crédit extérieur ne peut être satisfait que par une érosion accélérée de la monnaie ou par une plus grande dépendance à l'égard des Etats créanciers ou des institutions internationales.

Sans doute une telle politique est-elle admissible dans des pays protégés par l'autarcie mais elle ne saurait convenir lorsque la contrainte extérieure est si pressante.

Aussi bien, ne peut-on à la fois admettre que notre économie dépende de plus en plus de l'environnement international et lui fixer des objectifs indépendants de celui-ci.

Dès lors, pour supporter cette contrainte, il est indispensable

d'assurer la stabilité de la monnaie qui peut notamment susciter un courant d'entrée de devises et accroître les réserves de change. Or la solidité du franc dépend de la compétitivité de notre économie et par conséquent au premier chef de notre capacité à contenir, voire à faire reculer, l'inflation. Aussi à la question posée de savoir si la politique économique doit être infléchie, il convient de répondre, non pas en envisageant une relance solitaire mais en reconsidérant la lutte contre l'inflation.

a) *L'accentuation de la lutte contre l'inflation*

Un mal implacable ronge l'économie française, l'inflation, d'autant plus difficile à extirper qu'elle paraît répondre à une tendance naturelle et que chacun en s'efforçant de s'en protéger n'a précisément de cesse de la nourrir. Aussi, au plan général, quel que soit l'aspect de la politique à mener, monétaire, budgétaire, économique ou social, toute mesure d'importance ne saurait être adoptée dans un souci réel d'efficacité que si elle vise à réduire les tensions inflationnistes.

C'est pourquoi votre Commission des Finances, dès la montée du prix de l'énergie en 1974 n'a cessé d'affirmer que rien de durable ne pourra être obtenu si le rythme de l'inflation ne diminue pas.

Alors que dans des domaines importants (dépendance énergétique, maîtrise du déficit public) nous avons, dans les années récentes, enregistré des résultats satisfaisants, on est conduit à constater que l'accélération des prix en France et le différentiel d'inflation accusé par rapport à nos principaux partenaires commerciaux, non seulement remettent en question les acquis en matière de compétitivité mais encore enrayent le processus de production et facilitent l'augmentation du chômage.

Certes, malgré la bonne tenue du franc, l'effet d'inflation importée reste sensible : la preuve en est que le ralentissement des prix internationaux n'exerce pas, en définitive, un rôle modérateur sur les prix français. Mais l'inflation « endogène » est encore plus forte. Les explications ne manquent pas : à côté des tensions sur l'appareil de production, on évoque la stagnation de l'investissement productif enregistrée dans certains secteurs ; on met aussi en cause le rééquilibrage de la situation financière des services de santé, notamment par la hausse des cotisations, la recherche d'une gestion financière plus saine des entreprises publiques qui se traduit par des relèvements de tarifs — dont l'affichage gagnerait à être plus discret et moins « désordonné » — ; on a accusé enfin le mouvement souvent erratique de reconstitution des

profits dans le cadre de la liberté des prix mais dans un contexte d'ameusement souvent délibéré de la concurrence et de constitution plus ou moins occulte d'ententes.

Cette inflation trop forte, dont le rythme annuel est deux fois plus élevé que celui observé en Allemagne Fédérale, porte atteinte à l'effort d'exportation et met en danger les positions de nos industriels sur notre propre marché intérieur. Et pourtant, par une sorte de fuite en avant, elle est anticipée par la plupart des agents économiques, entretenue par une sorte de consensus d'indexation qui conduit à fausser le partage du revenu national.

Sans doute le Gouvernement s'est-il efforcé de mettre en place certains moyens de lutte anti-inflationniste, notamment en incitant les ménages à placer dans des valeurs de sociétés industrielles leurs actifs financiers qui présentaient, jusqu'à une date récente, une liquidité excessive contribuant elle-même à accélérer l'inflation.

Cependant de nombreux éléments porteurs de celle-ci n'ont pas été encore remis en cause : la spécialisation et le cloisonnement des différents réseaux bancaires, la multiplication des procédures de financements privilégiés (bonifications d'intérêts, avantages fiscaux...), le poids insupportable des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires correspondants, constituent autant de vecteurs de l'inflation.

L'importance de la part des impôts indirects dans l'ensemble des recettes fiscales a, elle aussi, un effet inflationniste non négligeable, toute augmentation des prix se traduisant par une imposition supplémentaire, donc par une élévation du prix final.

Or, dans ce domaine comme dans celui des taux d'intérêts dont le relèvement permet de renforcer le franc mais aussi accroît considérablement les tensions, la responsabilité du gouvernement est entière ; elle l'est également quand le Trésor emprunte, comme il vient de le faire récemment, au taux très élevé de 13,80 %. Sans doute par cette dernière opération s'agissait-il de financer le déficit budgétaire. Cependant, le même objectif pourrait être atteint par le recours à la procédure plus souple de souscription des bons sur formules du Trésor non réescomptables et par conséquent ne donnant pas plus lieu à création monétaire qu'un emprunt à long terme. Bref, il est paradoxal que l'Etat s'endette à des conditions aussi onéreuses et accepte, par un tel choix et par le poids des charges supplémentaires en résultant pour les finances publiques, de nourrir l'inflation qu'il a le devoir de combattre.

La lutte contre l'inflation exige, faut-il le souligner, une certaine

cohérence dans la politique menée par les pouvoirs publics : on ne saurait tout à la fois recommander le maintien du pouvoir d'achat, attendre des chefs d'entreprise un comportement de profit modéré et soutenir des taux d'intérêts élevés. Une telle politique risque de diminuer les marges de profit des entreprises exportatrices, de mettre en question leur rentabilité et, par le différentiel d'inflation, de favoriser les ventes des producteurs étrangers sur le marché national.

C'est dire, on ne le dira jamais trop, que toute décision doit être prise d'abord dans le souci de réunir les conditions de l'assainissement de l'économie par la réduction des tensions inflationnistes.

Certes une telle entreprise s'avère particulièrement difficile à mener : par l'action sur les coûts, notamment salariaux, l'inflation peut être réduite mais corrélativement l'activité baisse et le chômage augmente. La logique voudrait alors que pour extirper d'abord l'inflation, il faille accepter le chômage à court terme. Ceci signifierait qu'on ne peut réduire le chômage durablement qu'en acceptant son augmentation temporaire.

Quoiqu'il en soit, étant admis que nul ne saurait souscrire à la proposition d'un accroissement délibéré du chômage, il convient de souligner la liaison étroite entre l'inflation, le chômage et la monnaie.

En effet, dans l'hypothèse où des entreprises accepteraient le maintien au travail des effectifs et une décélération de la productivité, la hausse des coûts en résultant serait répercutée inévitablement sur le prix des produits. La stabilisation du marché du travail serait donc au moins en partie contradictoire avec la modération de l'inflation.

b) Le renouveau d'une politique de l'emploi

La progression de la population active disponible — qui résulte de deux facteurs largement positifs à savoir des effectifs de jeunes importants et la présence d'un plus grand nombre de femmes sur le marché — est enregistrée dans notre économie au moment où celle-ci connaît un rythme de croissance de l'activité nettement plus lent (de l'ordre de 3 % par an de 1974 à 1979 et même 1,6 % escompté en 1981 contre 5,4 % par an de 1969 à 1973). Il en résulte, le développement d'un chômage important qui pèse lourdement sur l'activité et sur la politique budgétaire, notamment par la masse des crédits d'indemnisation.

Cette évolution préoccupants appelle des correctifs nombreux, étant observé qu'il serait erroné de prolonger les courbes et de considérer qu'à la cadence de 120 000 chômeurs supplémentaires par an, la

population en quête d'un emploi sera de l'ordre de 2,3 millions de personnes d'ici à 1985. Ce pourrait être vraisemblable, si le gouvernement décidait de ne rien faire.

Sans doute ne suffit-il pas de décréter un taux de croissance pour l'atteindre et de plus, comme nous l'avons déjà indiqué, toute relance artificielle, après un desserrement momentané, aurait pour résultat à moyen terme une contraction plus forte de l'emploi dans un environnement intérieur inflationniste exacerbé.

Le problème de l'emploi, qu'il faut aborder sans préjugé et sans se placer sous l'emprise d'idéologies incertaines, ne saurait dès lors être posé avec pertinence que dans le cadre du soutien réaliste de l'activité économique. C'est dans ce cadre que se situe le projet de loi de finances pour 1981. Ainsi sont proposés trois types de solutions que nous considérons comme efficaces :

— l'action en faveur de la consommation par la stabilisation du prélèvement fiscal que relayeront les dispositions arrêtées lors de la conférence annuelle agricole en vue d'assurer le pouvoir d'achat des exploitants agricoles et la suppression, en février 1981, de la cotisation exceptionnelle d'un point de l'assurance-maladie ;

— les dispositions fiscales en faveur de l'investissement productif qui permettent le dégrèvement de 10 % des investissements réalisés et cela pour une période de cinq ans à raison d'environ 5 milliards par an ;

— la mise en place d'un fonds d'action conjoncturelle doté de 6,5 milliards de francs qui va de pair avec un accroissement substantiel des concours de l'Etat aux collectivités locales (Dotation globale de fonctionnement : 45 milliards, soit + 18,6 % et fonds de compensation de la T.V.A. : 6,2 milliards soit + 24 %).

C'est cette démarche qu'il faut adopter en s'efforçant d'aller plus avant. Comme on ne saurait créer durablement l'emploi sans création d'une richesse supplémentaire, il convient de privilégier l'effort de formation, de revalorisation de certaines tâches, d'incitation à la technologie et à l'innovation afin de faire apparaître des opportunités nouvelles dans les domaines de la production certes, mais aussi des services et des activités non marchandes. Là aussi, l'accent mis par le projet de loi de finances pour 1981 sur le développement de la recherche et l'action volontariste du patronat français en faveur de l'innovation constituent des éléments non négligeables de solution du problème de l'emploi.

C'est dire que la politique de lutte contre le chômage ne peut réus-

sir que si elle met en œuvre, simultanément et de façon cohérente, des mesures structurelles et conjoncturelles. Pourquoi ? Parce que, quand bien même l'expansion reprendrait à un rythme élevé, le plein emploi ne pourrait être pour autant obtenu : par exemple une vive reprise dans le secteur du bâtiment et des travaux publics qui occupe une forte population d'immigrés conduirait, dans l'état actuel des conditions de travail et de rémunération, à relancer l'immigration.

Sans doute faut-il souvent parer au plus pressé et rechercher des activités nouvelles à installer là où des entreprises meurent terrassées par le progrès ou la concurrence internationale : le fonds d'adaptation des structures industrielles est à cet égard un instrument souple. Sans doute aussi les actions menées dans le cadre des « pactes nationaux pour l'emploi » doivent-elles être poursuivies mais la question se pose de savoir si ces remèdes seront suffisamment efficaces pour que la situation de l'emploi, dans les années à venir, soit plus tolérable.

D'autres voies d'approche existent : la réduction de la durée du travail constituerait une solution à la double condition qu'une utilisation optimale des équipements soit assurée et que, d'une façon générale, les salariés acceptent une non-compensation (ou une compensation très partielle) au niveau des rémunérations. Sinon les effets inflationnistes en résultant remettraient rapidement en question la compétitivité extérieure de l'économie et conduiraient, dans une phase ultérieure, à un nouveau développement du chômage. Par contre, il paraît essentiel qu'il y ait maintien du salaire, malgré la diminution du travail, pour les titulaires des plus basses rémunérations et, plus généralement, les travailleurs manuels.

Il reste que les difficultés de l'emploi appellent outre ces solutions d'ordre quantitatif, d'autres d'ordre qualitatif, qui conduiraient à une meilleure adaptation des emplois. Cette démarche s'effectuerait par le biais de plusieurs types d'actions et notamment :

— l'utilisation de nouveaux instruments de mesure du chômage prenant en compte les variations de la réserve de population active et la réalité des bassins d'emploi ;

— un système, cohérent et accessible à tous, d'information et d'orientation professionnelle :

— la lutte plus active contre le chômage de longue durée ;

— le développement de la négociation dans tous les domaines et de la procédure d'arbitrage en matière de conflits.

En tout état de cause, les mesures à prendre devront l'être avec perspicacité, car les difficultés actuelles sont pour partie conjoncturel-

les, la solution à leur apporter ne doit donc pas compromettre les chances de l'emploi à venir et risquer d'aggraver la situation de l'économie française au regard de la compétition internationale.

Cette meilleure évolution de l'emploi s'inspirerait également des considérations présentées dans le rapport du financement du VIII^e Plan qui souligne à cet effet l'importance capitale de l'accroissement de l'investissement productif. Aussi la place que lui accorde le projet de loi de finances pour 1981 conduit-elle à s'interroger, de manière plus globale, sur la liaison qui existerait entre le budget de 1981 et le VIII^e Plan.

C. — LE BUDGET DE 1981 ET LE VIII^e PLAN

Chronologiquement le budget de 1981 est le premier budget du VIII^e Plan. Cependant, comme dans la chronologie parlementaire il est examiné et sera sans doute voté avant que les deux Assemblées soient en mesure de se prononcer sur le projet du VIII^e Plan, la question se pose de savoir si le budget de 1981 s'inspirerait, comme il se doit, des recommandations formulées dans le VIII^e Plan.

Il n'est pas envisagé, dans le cadre de ce rapport, de recenser les diverses actions qui, préconisées par le VIII^e Plan, trouveraient un commencement de réalisation dans le budget de 1981. Nous nous efforcerons de considérer comment ont été traitées dans le projet de loi de finances les problèmes concernant la politique des finances publiques, leurs effets sur l'emploi et le chômage.

1. — Le rôle du déficit public

Le VIII^e Plan, après avoir observé que les perspectives des prochaines années sont peu favorables pour l'investissement productif privé, admet que le soutien de la demande pourrait nécessiter le recours aux déficits publics dont le financement devrait être assuré avec le minimum de création monétaire. Dès lors, il apparaîtrait normal et souhaitable de poursuivre une politique volontariste de déficit public, modéré et maîtrisé.

Or, le projet de loi de finances pour 1981 présente bien un tel déficit, contrôlé et non subi, qui répond à un triple souci :

— budgétaire, afin de préserver la marge de manœuvre de l'Etat car il arrive un moment où, par le biais des charges, « le découvert appelle le découvert »,

— monétaire pour prévenir un recours à la création monétaire,

— économique car « le dynamisme de l'offre qui résulte des entreprises redevenues compétitives doit se substituer à l'impulsion de la demande qui avait pour source le déficit budgétaire » (1).

Il n'est donc pas critiquable ; seul le serait le recours pour le couvrir à des emprunts d'un taux trop élevé, comme ce fut le cas en 1980.

2. — Le soutien de l'investissement et de la demande

Le VIII^e Plan prévoit une politique de redéploiement des dépenses publiques en faveur de l'investissement et constate que le redressement de l'investissement ne consiste pas nécessairement à augmenter encore les aides de toute nature qui existent. Il préconise un soutien plus actif de la demande globale qui apparaît complémentaire de la lutte contre l'inflation, sous réserve que la modération des revenus soit maintenue.

Sur ce point, on note une divergence : si le soutien de la demande par l'investissement est effectif dans le budget de 1981, principalement par le jeu de la déduction fiscale de 10 % prévue, force est de considérer que, sauf pour les actions intéressant essentiellement la défense et la recherche, l'investissement public est peu encouragé ; il est même en régression dans de nombreux domaines si on l'apprécie en volume.

Or dans le VIII^e Plan, s'agissant des dépenses publiques (hors prestations), il est signalé que l'investissement public doit être soutenu, car l'augmentation d'activité est concentrée sur le secteur bâtiment — génie civil qui est abrité et crée des emplois relativement efficaces pour la résorption du chômage. Telle n'est pas l'orientation retenue dans le budget de 1981 ainsi que nous venons de l'indiquer.

Cependant il faut, pour être complet, souligner le déplacement de l'effort d'investissement du budget proprement dit vers les entreprises publiques dont le financement met beaucoup moins massivement à contribution les crédits publics et surtout vers les entreprises privées, la priorité étant accordée aux équipements de compétitivité.

(1) Rapport économique et financier p. 59.

Ajoutons que dans le VIII^e Plan, il est indiqué que la dépense publique contribue directement à la création d'emplois et à la diminution du chômage : force alors est de constater que l'accroissement préconisé des effectifs publics n'est pas pris en compte dans le budget de 1981. Sans qu'il soit recommandé de retrouver le niveau de créations d'emplois civils et militaires des années précédentes, on peut se demander si la réduction drastique de ces personnels en 1981 apparaît pleinement justifiée au regard d'une meilleure qualité du service public.

3. — Le financement des transferts sociaux

Le VIII^e Plan, après avoir observé que notre appareil de transferts sociaux fonctionne de manière largement indépendante et incontrôlée, souligne deux risques majeurs qui en résultent :

— son développement est lié à un prélèvement sur les potentialités de financement des investissements,

— l'alourdissement des cotisations sociales, supporté au moins pour la moitié par les salaires afin de consolider le redressement de l'épargne brute des entreprises, ampute le pouvoir d'achat des salaires nets.

Or que constate-t-on ? Le poids des dépenses de sécurité sociale au regard de la richesse nationale est à la limite du supportable ; elles représentent, en effet :

— 21 % du P.I.B. marchand, soit une masse financière pratiquement équivalente à celle du budget de l'Etat,

— un quasi doublement tous les quatre ans de 1970 à 1978 (de 119,5 milliards en 1970 à 217,2 en 1974 et 425 milliards en 1978).

Cependant, contrairement à ce que préconise le VIII^e Plan, aucune mesure concernant l'allègement des charges des entreprises, notamment par une réduction des cotisations patronales, n'est proposée ; or une telle diminution favoriserait la réduction du chômage. Certes une orientation nouvelle a été prise à l'occasion des derniers relèvements des taux de cotisations sociales : un début de rééquilibrage des charges entre les entreprises et les ménages, bénéficiaires directs des prestations sociales, a été engagé. Il faut poursuivre dans cette direction étant souligné que, dans une économie comme la nôtre, de plus en plus soumise à la concurrence, le soutien le plus efficace que l'Etat doit apporter à l'expansion consiste à réduire les charges de toute nature qui pèsent sur notre appareil de production jusqu'à l'accablement.

CONCLUSION

Premier budget du VIII^e Plan, dont il traduit quelques-unes des recommandations essentielles mais dont il néglige certaines autres, le projet de budget pour 1981 apparaît novateur et même téméraire en un certain sens et constitue un pari audacieux.

Novateur, à plusieurs titres et d'abord dans la démarche tentée pour la première fois de remise en cause profonde des Services votés : on est loin des propositions d'économies symboliques du budget de 1980 ; ensuite dans le choix capital pour l'avenir qui conduit à privilégier les crédits intéressant la défense et la recherche.

Sans doute dans cette même perspective eût-il été souhaitable de renforcer encore l'action en faveur des familles ; il faudrait sans tarder prévoir un programme de refonte des prestations familiales, qui comporterait notamment :

— l'attribution d'une indemnité d'entretien à tous les enfants qui serait variable selon l'âge et fixée sur la base d'une référence extérieure, le S.M.I.C. par exemple,

— l'octroi d'une allocation de garde versée pour les jeunes enfants dans la période précédant leur scolarisation,

— la suppression de tout plafond de revenus pour pouvoir bénéficier des prestations familiales, exception faite sans doute de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement,

— l'imposition des dites prestations.

Téméraire, dans la mesure où le parti pris d'un niveau relativement modeste des dépenses publiques en capital ayant pour contrepartie d'importantes mesures d'incitation au développement des investissements du secteur privé, laisse à penser que la réalisation du budget est en quelque sorte remise pour bonne part entre les mains des entrepreneurs.

Pari ambitieux car, ce faisant, le gouvernement prend des risques sérieux : est-on sûr que l'incitation fiscale sera pleinement suivie d'effet ? Sans doute, en cas de défaillance ou de conjoncture particulièrement atone, le déblocage des crédits du FAC interviendrait-il ?

Il reste que ce pari ne pourra être tenu si une action plus efficace n'est pas menée contre l'inflation. Ainsi que nous l'avons montré tout au long de cette étude, elle reste au cœur de l'économie française ; il est à craindre que le freinage exercé sur les dépenses publiques ne soit pas suffisant pour contre-balancer les erreurs d'appréciation dont le Gouvernement lui-même n'est d'ailleurs pas exempt, notamment dans la fixation des taux des emprunts publics.

Ajoutons que dans cette perspective l'encadrement renforcé du crédit ne nous paraît pas constituer le moyen le plus adéquat pour le contrôle du refinancement : il n'est pas sans inconvénient par sa rigidité et sa dissymétrie. Sa mise en œuvre est lourde et il constitue un élément de sclérose du système financier : en effet, il tend à figer les parts de marché, à geler la concurrence au moins sur les crédits encadrés, à favoriser les banques offrant des crédits désencadrés et à permettre le développement de marchés parallèles de crédit.

Dans la même perspective, il conviendrait de mieux aménager les conditions de sauvegarde de l'épargne populaire qui, dans la conjoncture actuelle, est peu à peu vidée de sa substance par suite de la forte érosion monétaire.

Dans ce domaine comme dans ceux que nous avons évoqués ci-dessus, il apparaît nécessaire que le Gouvernement fasse des propositions et entame le processus de mise à jour de certaines données qui devrait se traduire par des modifications des dotations budgétaires pour 1981. Face aux défis qui nous sont lancés, le budget de 1981 constitue à cet égard l'outil d'une politique économique qui se veut efficace ; il traduit, pour la première fois de manière claire, une cohérence des ambitions entre les pouvoirs publics et les chefs d'entreprise qui ne peut que contribuer à un engagement déterminé du pays dans la compétitivité au plan international.

Sans doute faudra-t-il le compléter, mais sans doute mérite-t-il, au préalable, pour toutes ces raisons, d'être approuvé.