

N° 62

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

T O M E I

LE BUDGET DE 1984 ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Moission, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (tome I) et in-8°. 458

Sénat : 61 (1983-1984).

Loi de finances. — Chômage - Déficit budgétaire - Emploi - Impôts - Inflation - Prix - Monnaie.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	3
POUR LA FRANCE, LA CRISE N'EST PAS FINIE	5
CHAPITRE PREMIER. — LA REPRISE MONDIALE : L'EUROPE DISTANCÉE	6
A. — La forte reprise américaine	8
1. Le handicap du déficit commercial	9
2. Le dollar, le franc... et les autres	11
3. Du bon usage d'une monnaie forte	12
B. — La R.F.A. n'est plus ce qu'elle était	14
C. — Les Pays-Bas : l'industrie victime de la rente gazière	17
D. — L'Europe vieillit	19
CHAPITRE II. — L'ÉCONOMIE FRANÇAISE AU CREUX DE LA VAGUE	21
A. — L'affaiblissement de l'appareil productif	21
1. La production industrielle stagne	21
2. La productivité fléchit	24
3. ... sous le poids des charges	27
4. L'investissement continue de reculer	29
5. Une épargne en baisse mais mieux orientée	32
6. L'inflation : une fausse victoire	35
B. — La dégradation de la balance des paiements	38
1. Le commerce extérieur se redresse	38
2. Les services : fin de la dégradation ?	41
C. — L'endettement global atteint 985 milliards	43
1. La dette intérieure : 535 milliards	44
2. La dette extérieure : environ 450 milliards	45
CHAPITRE III. — L'EUROPE EN PROIE AU CHOMAGE	48
A. — France : une stabilisation coûteuse et sévère	48
B. — La protection sociale : une révision inévitable	50
1. Des systèmes de protection sociale différents	51
a) <i>L'organisation des systèmes : de l'unité à la diversité</i>	52
b) <i>Une protection assez inégale</i>	52
c) <i>Financement : l'attrait de la fiscalisation</i>	53
2. La contraction des ressources	54
3. Les remèdes	55
a) <i>Les prestations ont été réduites</i>	55
b) <i>La participation des bénéficiaires a été accrue</i>	55
c) <i>Les ressources ont été augmentées et reventilées</i>	55

C. — La France à l'heure du choix	56
1. Le déplaçonnement de l'assiette des cotisations	56
2. La fiscalisation	57
3. Le remplacement des salaires par la valeur ajoutée	57
4. Un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus	58
LA REMISSION	59
DEUXIÈME PARTIE. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984	61
CHAPITRE PREMIER. — LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1984 ...	64
A. — Les hypothèses retenues par le gouvernement	64
1. La révision en baisse des prévisions économiques pour 1983	64
2. Les perspectives économiques du gouvernement pour 1984	66
B. — Des projections peu fiables	71
1. Les singularités de la reprise actuelle	71
2. Une légère augmentation du taux de croissance global	72
3. Des risques d'accroissement de décalage pour l'économie française ...	76
CHAPITRE II. — LE BUDGET D'UNE « ANNÉE STRATÉGIQUE »	78
A. — Les caractéristiques essentielles du projet de budget pour 1984	78
1. Le tableau d'équilibre pour 1984	79
2. La structure des dépenses du budget général	81
3. Les économies et la redistribution des moyens	88
4. Les recettes budgétaires	91
5. Un déficit alourdi	96
B. — Les grandes orientations du budget de l'Etat	97
1. Un effort d'assainissement, mais un déficit générateur d'inflation ...	97
2. La préparation de l'avenir ?	99
3. L'aménagement de la fiscalité	106
4. La mise en œuvre des priorités du IX ^e Plan	108
CHAPITRE III. — UN BUDGET « BILAN »	110
A. — Des propositions positives mais limitées	110
1. L'effort d'économies	110
2. La fiscalité du revenu et des patrimoines	111
3. Le soutien à la recherche	111
4. Les moyens de sécurité	112
B. — Des préjugés économiques inquiétants	112
1. « Faire payer les riches »	112
2. L'Etat actionnaire	114
3. La timide recherche de l'équilibre des comptes spéciaux	114
C. — L'inquiétude des Français	116
1. Moins de revenus, plus de charges	116
2. La récession et le chômage	116
3. L'absurde gaspillage de l'argent public	117
D. — La prise de la facilité	118

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

POUR LA FRANCE, LA CRISE N'EST PAS FINIE

La reprise de l'activité économique qui se manifeste depuis le début de l'année aux Etats-Unis est forte. Il n'est pas certain cependant qu'elle entraînera dans son sillage le reste de l'économie mondiale.

En effet, les déficits commercial et budgétaire américains contribuent à la pénurie du dollar et au maintien de taux d'intérêt élevés qui freinent le réveil de l'investissement. En outre, ils plongent le Tiers-Monde, client important des pays industrialisés, dans un endettement sans issue. D'où une menace permanente pour le système financier international.

Cependant, malgré la surévaluation du dollar, les Etats-Unis accueillent un volume croissant d'investissements étrangers en provenance du Japon et de l'Europe. **Leur potentiel de production se renforce tandis que celui du vieux continent s'affaiblit.** Si le dollar retrouvait un cours plus raisonnable, leur compétitivité commerciale se ferait durement sentir.

D'autant plus que l'Europe, ployant sous le fardeau des charges sociales et du chômage, prend un retard inquiétant dans la mutation technologique en cours.

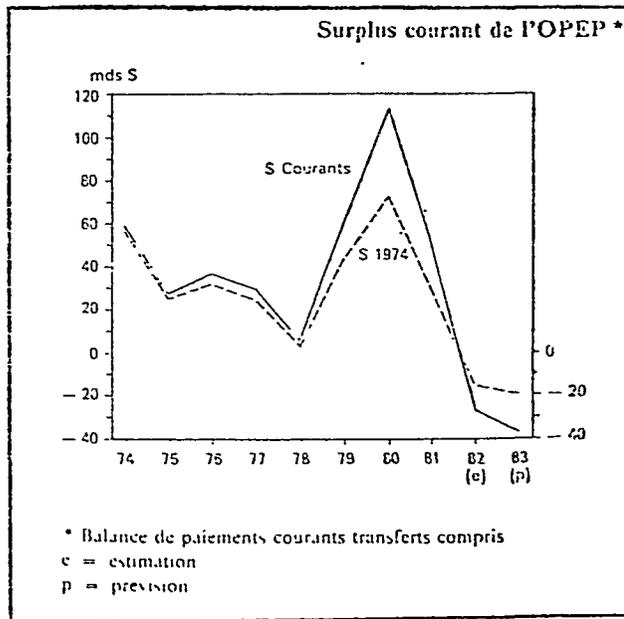
Dans ce contexte, l'économie française reste particulièrement exposée. Elle aborde, tous freins serrés une reprise fragile. Sa production industrielle stagne. L'investissement est au plus bas malgré un endettement tant intérieur qu'extérieur qui n'a jamais été aussi élevé.

Nul ne peut dire, aujourd'hui, quand ni surtout dans quel état notre pays émergera de la crise.

CHAPITRE PREMIER

I. — LA REPRISE MONDIALE : L'EUROPE DISTANCEE

Il avait fallu cinq ans pour effacer les effets du premier choc pétrolier. Il en aura fallu quatre pour effacer ceux du second. Le recul du prix du baril de 32 à 29 dollars au cours de 1980, la disparition de l'excédent des pays de l'OPEP qui pourrait même se transformer en déficit en 1984, le retour à l'équilibre de la balance commerciale de la plupart des pays industriels sont la preuve que le choc provoqué par le quasi-triplement du prix du pétrole en 1983 est désormais résorbé.



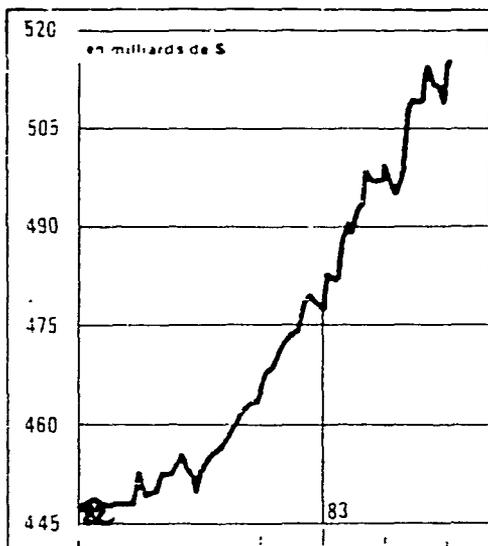
Revue Banque

Cette « restauration » se traduit par une reprise de la croissance aux Etats-Unis et au Japon qui pourrait atteindre 4 % en 1983-1984 chez les principales nations industrielles. Elle suppose cependant que soient écartées deux menaces :

- le surgissement d'un troisième choc pétrolier,
- l'ébranlement du système financier international écrasé par le poids de l'endettement des pays du Tiers-Monde.

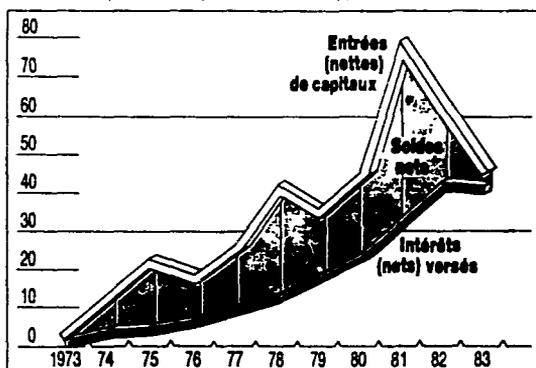
L'alimentation du marché international des capitaux se trouve en effet tarie par le non-remboursement des dettes du Tiers-Monde et l'épuisement des pétro-dollars. Dès lors, le seul grand fournisseur de dollars est aujourd'hui la Banque centrale des Etats-Unis. D'où la croissance rapide de la masse monétaire américaine (+ 4 % au premier semestre 1983) à laquelle a dû consentir le Président de la Réserve fédérale (cf. graphiques ci-dessous).

La croissance de la masse monétaire américaine



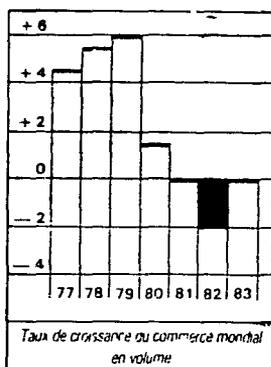
LES RESSOURCES TARIÉS

Transferts de capitaux aux pays en voie de développement en milliards de dollars



L'Expansion.

A ce prix la reprise de l'économie américaine a été possible et la faillite de certaines grandes banques évitée. Mais elle n'a pas suffi à rétablir les échanges commerciaux qui n'ont pas retrouvé, au cours de 1983, leur niveau du premier semestre de 1982. Or seule leur amélioration sensible permettrait aux pays endettés de retrouver un niveau de croissance et d'exportations supérieur au taux des intérêts qu'ils doivent rembourser.



Source : GATT

A. — La forte reprise américaine

L'économie américaine est en nette reprise : très fort au premier semestre (+9,2 %), le taux de croissance s'est légèrement ralenti au second (+8 %) mais il reste élevé.

Le redressement de la **demande interne** s'est manifesté par :

— une majoration des revenus disponibles des ménages de 1,8 % en termes réels due à l'incidence du gonflement de l'emploi sur la masse salariale,

— une réduction du taux de l'épargne personnelle qui est passée de 5,5 % en février à 3,3 % en juin. En outre, les ménages ont obtenu un remboursement du trop perçu des impôts 1982 et un allègement de 10 % du taux d'imposition sur le revenu depuis le 1^{er} juillet 1983.

L'investissement immobilier a marqué un net accroissement lié à **l'abaissement du taux des prêts hypothécaires** au deuxième trimestre, permettant aux ménages à revenu moyen de faire face à leurs charges de remboursement. Les dépenses de construction sont en augmentation de 16 % par rapport à juillet 1982.

Pour 1983, **la construction automobile** est en progrès de 15 % par rapport à l'an dernier. Les ventes atteindront 8,8 millions de voitures.

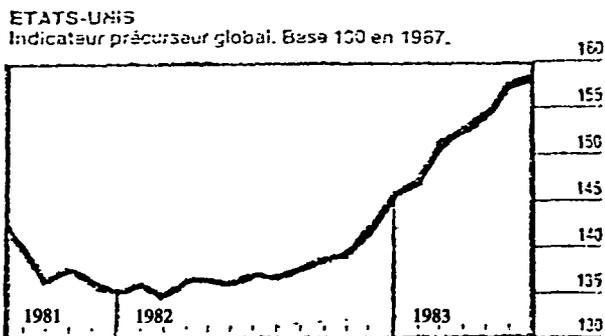
Le taux de **chômage** régresse. Il est revenu de 10,8 % à la fin de 1982 à 9,3 % en septembre. Le nombre des salariés a augmenté de 600 000 d'avril à mai, dont 200 000 dans l'industrie. La durée effective du travail est passée de 38,9 à 40 heures au cours du premier semestre, essentiellement dans le secteur manufacturier.

Enfin, l'augmentation des **prix de détail** n'a été que de 1 % au premier semestre en dépit de celle des produits bruts (+ 10 %) et des produits alimentaires due à la sécheresse et à la réduction de la production agricole. De même, les **coûts de main-d'œuvre** continuent à marquer le pas : au premier trimestre, l'augmentation effective des charges salariales a été limitée à 6 % en base annuelle. La productivité s'étant accrue de 4,7 %, la progression unitaire des coûts de main d'œuvre a été de 1,2 %.

Pour 1983 les prévisions de hausse des prix avoisinent 4 % à 5 %.

1. — *Le handicap du déficit commercial.*

La reprise américaine devrait néanmoins se ralentir. L'indicateur précurseur global ci-dessous n'a progressé que de 0,3 % en juillet, le plus faible taux en onze mois : la consommation diminuerait à la fin de l'année et en 1984.

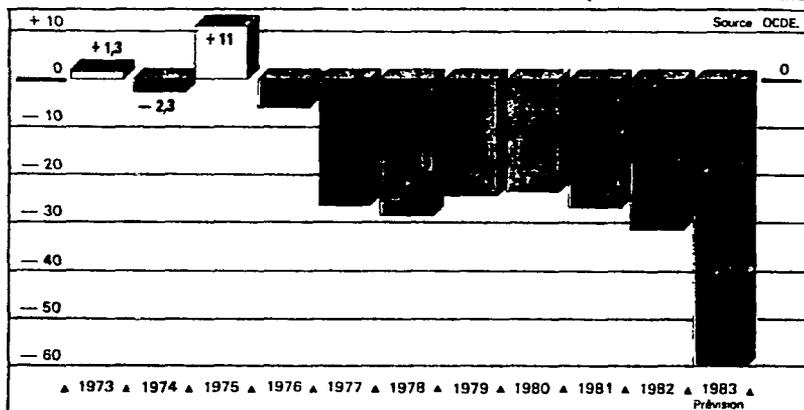


Source : Department of Commerce.

En effet, le cours très élevé du dollar pénalise les exportations et contribue à l'augmentation du déficit de la balance commerciale qui est passé de 8,8 milliards de dollars au premier semestre à 14,7 milliards au second et atteindra 40,8 milliards de dollars pour les huit premiers mois de l'année, soit un chiffre voisin de 42,9 milliards pour l'ensemble de 1982. Il s'élèverait à 60 milliards de dollars en fin d'année. Certes, il est assez largement compensé par l'excédent de la balance des invisibles et les importations de capitaux comme en témoignent les graphiques ci-dessous.

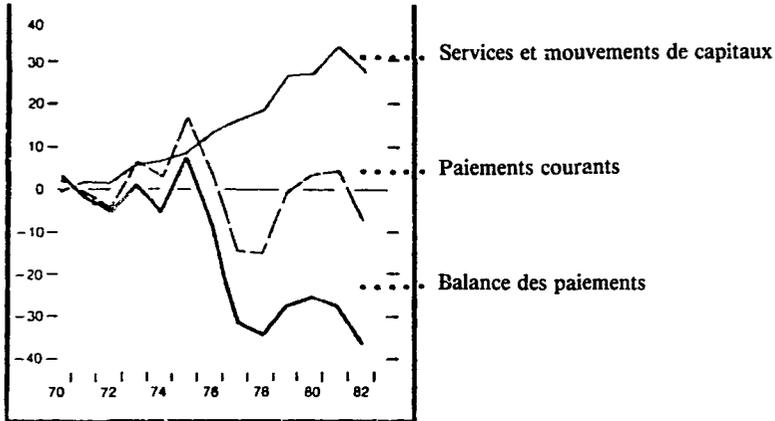
Déficit commercial des Etats-Unis

(en milliards de dollars)



Le Nouvel Economiste.

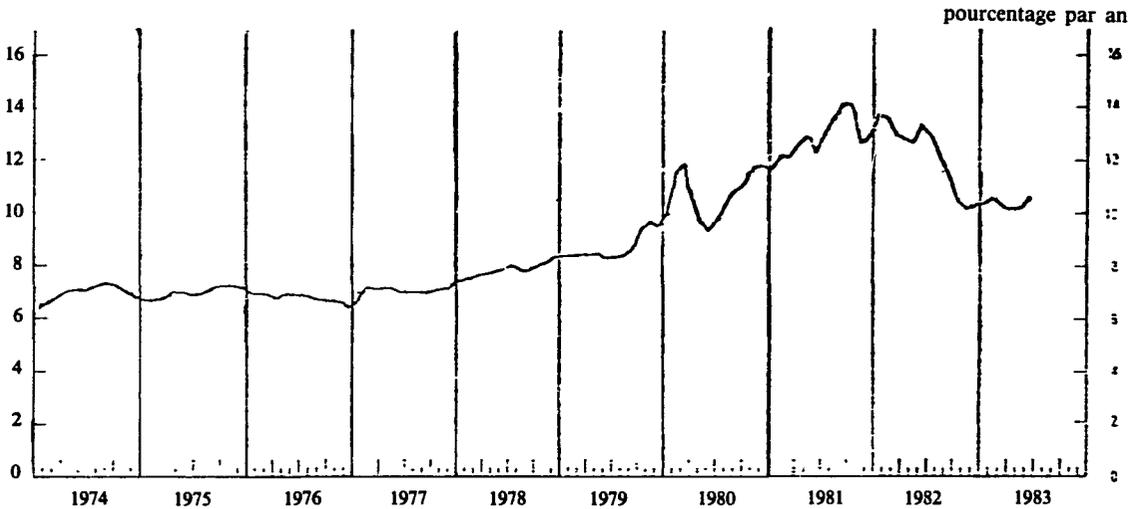
Evolution de la balance des paiements des Etats-Unis



Source : Morgan Guaranty Trust

La demande de dollars que provoque le double déficit de la balance commerciale et du budget fédéral (209 milliards de dollars à la fin de 1983 contre 110,66 milliards en 1982) entraîne des taux d'intérêt élevés qui freinent la reprise de l'investissement.

Evolution des taux d'intérêt à long terme.



Source : O.C.D.E.

Le déficit budgétaire américain est dû essentiellement à :

- l'effort militaire,
- l'application des allègements d'impôt sur le revenu (- 25 % des impôts sur le revenu) très partiellement compensée par la réduction des dépenses d'Etat,

— l'accroissement de la part des **transferts sociaux** qui dans le revenu des ménages est passée de 13,6 % en 1980 à 15,2 % au dernier trimestre 1982.

C'est ainsi que les dépenses d'allocation chômage qui devaient diminuer de 1,5 milliard de dollars se sont accrues de 6,2 milliards en 1982 et une augmentation de 13,4 milliards de dollars est prévue pour 1983. De leur côté, les dépenses de sécurité sociale, au lieu de diminuer de 2 milliards de dollars, ont été augmentées de 23,4 milliards.

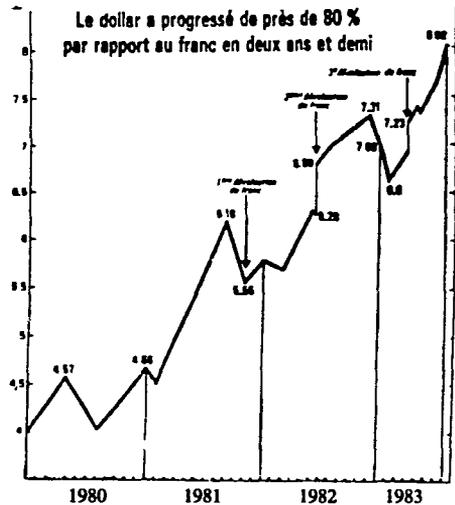
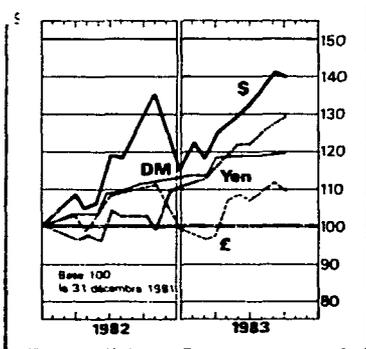
Pour tenter de réduire le déficit fédéral, il est prévu à la fois une augmentation des impôts de 73 milliards de dollars et une réduction des dépenses de 12,3 milliards sur les trois prochaines années. **Dispositif qui devrait peser sur la reprise de l'activité économique.**

2. — *Le dollar, le franc... et les autres*

Le déficit américain et l'endettement du Tiers-Monde (1) provoquent une pénurie de dollars qui menace la reprise mondiale. Il s'en suit une surcote du dollar par rapport aux autres monnaies qui, compte-tenu de la structure géographique du commerce extérieur des Etats-Unis ainsi que des écarts de prix constatés avec les autres pays, ressortait en septembre par rapport au franc français : 24 %, au deutchemark : 23 %, au yen : 16 %, à la livre sterling : 5,3 %.

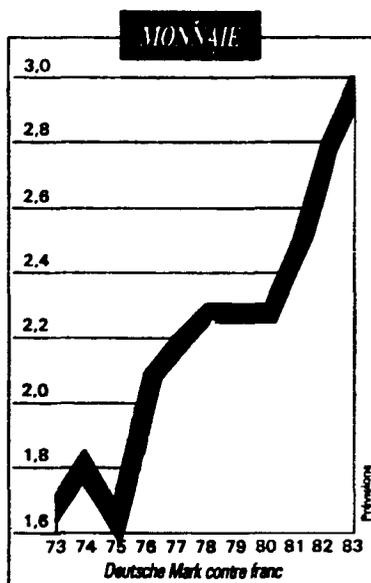
C'est cependant le franc qui, à la suite des trois dévaluations subies entre 1981 et 1983 s'est le plus dégradé par rapport à la monnaie américaine (cf. tableaux ci-après).

Variation des principales monnaies par rapport au franc.



(1) L'effort en cours des pays les plus endettés, tels le Mexique ou les pays de l'Est, pour réduire leurs importations diminuera les débouchés offerts aux pays industrialisés. Tout fléchissement de 10 milliards de dollars de leurs exportations réduit le P.I.B. de la zone O.C.D.E. de 0,33 %. En outre, le rééchelonnement de leurs dettes diminue d'autant le crédit que ces derniers auraient pu consacrer à l'investissement.

Si, de janvier 1980 à août 1983, le cours du dollar a progressé de 58 % par rapport au deutschemark, il a doublé par rapport au franc français. Deux phénomènes sont donc en présence : le surenchérissement du dollar face à l'ensemble des autres monnaies, l'affaiblissement du franc par rapport au dollar... mais aussi à toutes les autres (cf. tableau ci-dessous).



Le Nouvel Economiste

Circonstance aggravante, cette dégradation s'est produite malgré un contrôle des changes rigoureux et le maintien de taux d'intérêts élevés, supérieurs en moyenne de 2 à 3 points au coût en vigueur aux Etats-Unis.

3. — *Du bon usage d'une monnaie forte.*

Mais cette hausse du dollar liée à celle des taux d'intérêts, si elle pénalise les exportations des Etats-Unis, a pour eux un avantage qui compense, et au-delà, ce désavantage rendu au demeurant supportable par le statut de monnaie de réserve dont jouit la monnaie américaine. En d'autres termes, **les Etats-Unis peuvent se permettre d'enfreindre les règles imposées aux pays lourdement endettés. Mais il est vrai que leur lourd déficit commercial contribue au soutien de la conjoncture mondiale.** Quoi qu'il en soit, malgré le cours du dollar, on assiste à un afflux sans précédent de capitaux étrangers aux Etats-Unis.

Au cours des vingt dernières années, les Etats-Unis n'avaient cessé d'être exportateurs nets de capitaux au bénéfice en particulier de la Communauté européenne et de l'Amérique latine. Leurs investissements importants, accompagnés le plus souvent de transferts de technologie ont largement contribué au développement du Marché commun. Aujourd'hui encore le premier producteur européen d'automobiles est américain.

Or, depuis 1982, cette structure s'est inversée : **les Etats-Unis bénéficient aujourd'hui d'un apport net de capitaux de la part du reste du monde.** C'est ainsi que le mouvement de capitaux privés qui était déficitaire de 7,5 milliards de dollars en 1980, a connu l'an dernier un excédent de 8,9 milliards qui compense partiellement, au niveau de la balance des paiements, leur déficit commercial.

Cette entrée de capitaux étrangers est favorisée par trois facteurs :

- la méfiance à l'égard du système bancaire international,
- le niveau élevé des taux d'intérêt,
- l'attrait du dollar comme monnaie-refuge.

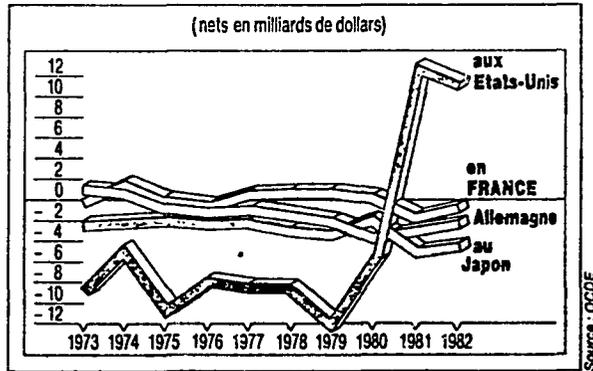
Depuis 1980, les investissements européens aux Etats-Unis ont été 4 à 5 fois plus importants que ceux des Etats-Unis dans la Communauté qui, eux, ont diminué de plus de moitié (37,5 milliards de dollars en 1980 contre 14,6 milliards en 1982).

C'est le Japon qui, avec 16,2 milliards l'an dernier, a été le premier investisseur étranger tandis que le flux des investissements en provenance des Etats membres de l'OPEP déclinait. Au total, les Etats-Unis ont connu en matière d'investissements un solde positif de 12,6 milliards de dollars en 1981 contre un déficit de 5 milliards en 1980. **Depuis 1978 la valeur de ces actifs a triplé : elle atteint aujourd'hui 100 milliards de dollars qui se répartissent ainsi :** Pays-Bas : 22 % (grâce à leurs sociétés de portefeuille qui permettent à des entreprises non-néerlandaises d'investir aux Etats-Unis à des conditions avantageuses) ; Grande-Bretagne : 17 % ; Canada : 14 % ; R.F.A. et Japon : 8 % chacun ; France : 6 % ; Etats membres de l'OPEP : 4 %.

Les entreprises ainsi acquises fournissent 3 à 4 % des emplois ; elles réalisent 4 à 5 % des ventes ; elles assurent, dans certains secteurs, 10 % de la production.

Ainsi pour la première fois depuis 1946, on assiste à une réduction de l'investissement des sociétés américaines à l'étranger. Cela malgré la réévaluation du dollar qui aurait dû provoquer l'effet inverse.

Accueil de l'investissement étranger.



Dans le même temps, les souscriptions étrangères aux certificats et aux Bons du Trésor des Etats-Unis se sont très fortement accrues. Elles ont provoqué 6 milliards de dollars d'intérêt à court terme en 1982 contre seulement 1,5 milliard en 1981.

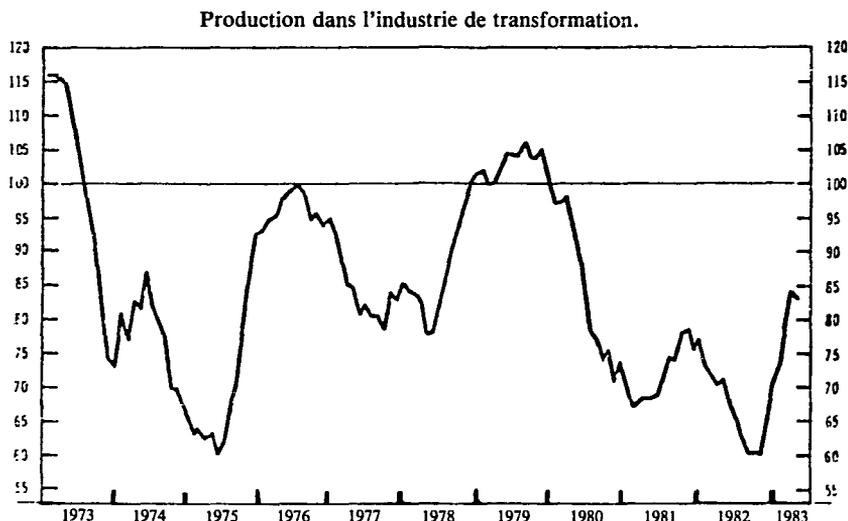
On comprend dans ces conditions que les Etats-Unis puissent s'accommoder d'une situation qui fortifie leur compétitivité tandis que s'affaiblit celle de leurs partenaires. Seul le Japon qui, grâce à un taux d'épargne très élevé, dispose de capitaux surabondants peut se permettre d'investir actuellement aux Etats-Unis sans qu'il s'ensuive un affaiblissement de son économie.

B. — La R.F.A. n'est plus ce qu'elle était

En Allemagne fédérale, le climat des affaires s'est nettement amélioré en début d'année sous l'effet d'un léger **raffermissement de la demande**, des signes de l'assainissement de l'économie (diminution de l'inflation) et des engagements pris par le gouvernement en faveur de l'investissement privé (détaxation fiscale).

Le raffermissment de la demande est dû à la reprise de la consommation ; les ventes de meubles, appareils radio ou TV se sont développées ; les immatriculations de voitures, en recul en 1982, ont progressé de 6,1 % de janvier à avril 1983 par rapport à la même période de 1982. Par ailleurs, les **commandes de biens privés** ont retrouvé un niveau satisfaisant. La reprise de la **construction** a été forte, les demandes de permis de construire ont progressé de 30 % au deuxième trimestre.

Cependant, la demande étrangère a moins augmenté en raison notamment de la réévaluation du deutschemark au sein du SME.



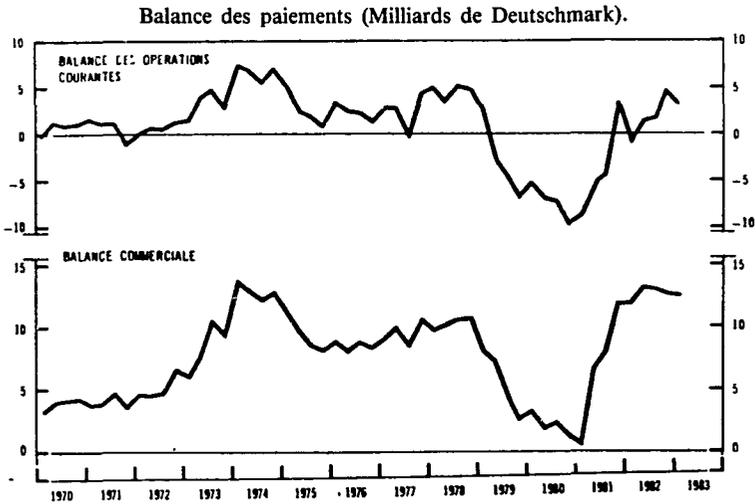
Source : O.C.D.E.

Le recul de l'inflation a été favorisé par la baisse du cours du pétrole et le redressement de la valeur externe du deutschemark.

Le glissement annuel des prix à la consommation est ainsi passé de 4,6 % en décembre 1982 à 3,3 % en avril 1983, 2,4 % en juin 1983 et 2,1 % en septembre. L'évolution très modérée des coûts salariaux par unité produite a été également un facteur de stabilisation des prix de revient.

On peut s'interroger sur les chances d'une croissance durable, dans la mesure où l'augmentation de la demande a été en grande partie stimulée artificiellement par des mesures de **détaxation fiscale** à l'investissement et une **politique monétaire expansionniste**. En effet, en dépit de la progression de la masse monétaire début 1983, les autorités ont choisi de favoriser l'investissement par une détente des taux d'intérêt : c'est ainsi que le taux d'escompte est passé de 5 à 4 %. Le prix du crédit aux entreprises a baissé de plus d'un point, de même que celui des prêts hypothécaires.

Si dans le même temps la balance des opérations courantes a enregistré un solde bénéficiaire (dû essentiellement à une contraction du déficit des invisibles) de 4,5 milliards de deutschemarks de janvier à avril au lieu d'un déficit de 500 millions de deutschemarks pour la même période de 1982, il reste que l'excédent commercial pour les huit premiers mois de 1983 s'est contracté à 26,8 milliards de deutschemarks pendant la même période contre 30,85 milliards en 1982.

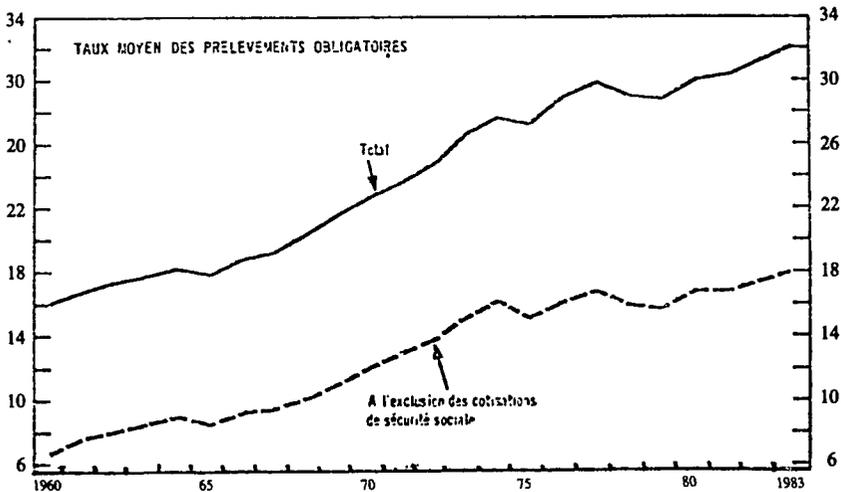


Source Deutsche Bundesbank.

Quant au **chômage**, il a baissé de 10,4 % en février à 8,9 % en août.

Mais la demande interne risque d'être freinée en raison notamment d'une volonté de plafonnement du déficit budgétaire (37 milliards de deutschemarks en 1984 contre 41 milliards en 1983) obtenu par une économie des dépenses sociales, le gel des traitements des fonctionnaires et une contraction des budgets de tous les ministères. D'où une nouvelle diminution du revenu disponible réel des ménages (de 1,5 %) due à la réduction des prestations sociales et l'accroissement des prélèvements sociaux et fiscaux (relèvement d'un point de T.V.A. au 1^{er} juillet, majoration des cotisations retraites).

Pression fiscale.
(en pourcentage des rémunérations et salaires)



Source : O.C.D.E.

Fait plus grave, la demande externe est marquée par une relative perte de compétitivité des exportations allemandes liées d'une part à la revalorisation du deutschemark, d'autre part, au retard pris par l'industrie et les secteurs de pointe, telle l'électronique, où la demande est la plus forte. Faut-il rappeler que la R.F.A. n'a connu entre 1978 et 1983 qu'un taux d'expansion de 1,7 % en moyenne annuelle et un taux d'investissement de 0,2 % alors que, selon la Commerzbank, 75 % des équipements y sont démodés ? Cela malgré des déficits budgétaires records.

Dans le passé, l'Allemagne fédérale avait pu compter sur l'excédent de son commerce extérieur pour compenser le double déficit de son budget et de la balance des invisibles, échappant ainsi aux risques d'inflation. Or cet affaiblissement relatif de la R.F.A. pourrait peser demain sur l'évolution du commerce extérieur de la France dont elle est, de loin, le premier client.

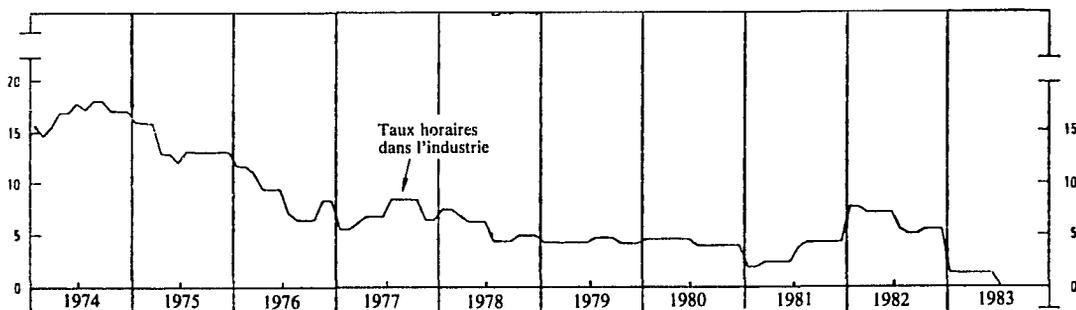
C. — Les Pays-Bas : l'industrie victime de la rente gazière

Cet appauvrissement du potentiel productif de l'Europe par rapport aux Etats-Unis est lié au parti que ces derniers tirent de l'attrait exercé par le dollar sur les détenteurs de capitaux. Mais il a aussi des causes propres aux nations européennes. C'est le cas de l'Allemagne fédérale qui a laissé vieillir son appareil productif. C'est aussi le cas des Pays-Bas qui n'ont pas su, semble-t-il, tirer profit de l'atout que représenta longtemps leur richesse en gaz naturel.

Etroitement liés à la R.F.A., leur principal partenaire commercial, les Pays-Bas ont dû pratiquer une politique monétaire et budgétaire rigoureuse en vue de maintenir la parité entre le florin et le deutschemark.

L'inflation, même après le premier choc pétrolier, n'a jamais dépassé 10 %. La hausse des salaires nominaux est restée modérée (graphique ci-dessous).

Evolution des salaires

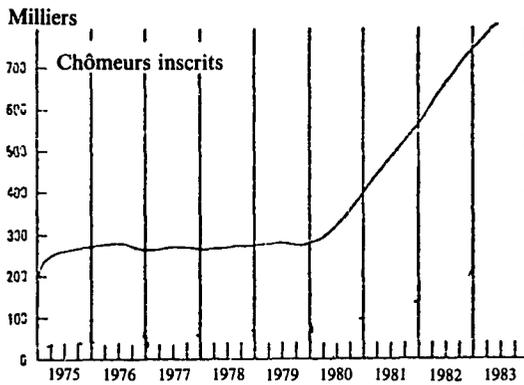


Source : O.C.D.E.

La croissance de la masse monétaire a été contenue. **La balance des paiements**, longtemps déficitaire s'est redressée à partir de 1981 grâce à la réduction des importations et à la hausse du prix du gaz naturel exporté.

Mais en dépit d'une politique monétaire et budgétaire vigilante, **les Pays-Bas connaissent aujourd'hui le taux de chômage le plus élevé des pays industrialisés dû, là encore, à l'affaiblissement de leur appareil productif.** Il est en effet passé de 4,5 % de la population active en 1979 à 11 % en 1982 ; en septembre 1983, on comptait 827 280 chômeurs soit 17,7 % de la population active. 900 000 chômeurs sont prévus en 1984, soit 82 % de plus qu'en 1982.

Evolution du chômage



Source : O.C.D.E.

Ce fléchissement résulte du déséquilibre qui s'est créé entre le secteur public qui a accueilli 75 % des nouveaux arrivés sur le marché du travail et le secteur productif privé comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution du marché du travail
(en milliers)

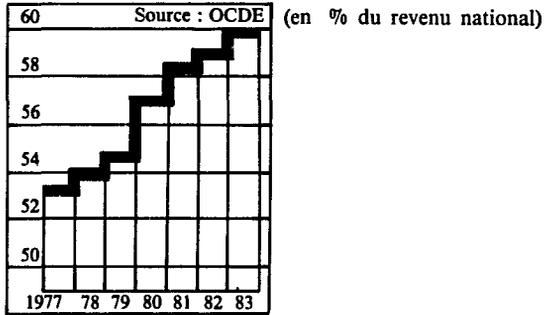
	Niveau de 1973	1970-75	1975-80	1980	1981	1982	Niveau de 1982
Population active . . .	4 802	+23	+22	+61	+ 78	+ 73	5 210
Emploi :							
Secteur privé	3 628	-43	-13	+ 5	- 75	-100	3 361
Secteur public	1 057	+34	+35	+22	+ 15	+ 14	1 289
Total	4 685	- 9	+22	+27	- 60	- 86	4 650
Chômage	117	+32	0	+38	+138	+159	560
Taux de chômage . . .	2,9	2,9	5,3	5,9	8,9	12	12

Source : O.C.D.E.

Dans le même temps, à la suite de la mise en place d'un mécanisme centralisé d'indexation, les revenus du travail augmentaient **dans tous les secteurs**. C'est ainsi que les augmentations de salaires dans les industries traditionnelles ont été plus fortes que leur productivité tandis que, en raison de la fermeté du florin, leur compétitivité déclinait. Ce qui diminuait leur capacité à créer des emplois.

Pour lutter contre la montée du chômage, les recettes accrues provenant de la vente du gaz naturel ont été consacrées non pas à la modernisation de l'appareil productif mais à la création d'emplois publics ou à l'augmentation des indemnités de chômage. Or, celles-ci se trouvent aujourd'hui amputées par la baisse des ventes de gaz en volume et en prix, résultat de la politique d'économie d'énergie mise en œuvre chez les pays consommateurs.

Evolution des prélèvements collectifs



Le Nouvel Economiste

L'aggravation du déficit budgétaire (11,5 % du P.I.B.) largement liée au poids du secteur public a conduit les Pays-Bas à remettre en cause une politique de l'emploi et de la protection sociale que la rente du gaz naturel et le déclin de l'industrie de transformation ne permettent plus de soutenir : en 1984, les traitements des fonctionnaires et les allocations sociales seront réduits de 3,5 %, l'indexation des salaires sur les prix abandonnée, les charges des entreprises allégées. **On prévoit pour l'an prochain une baisse du pouvoir d'achat de 5 %.**

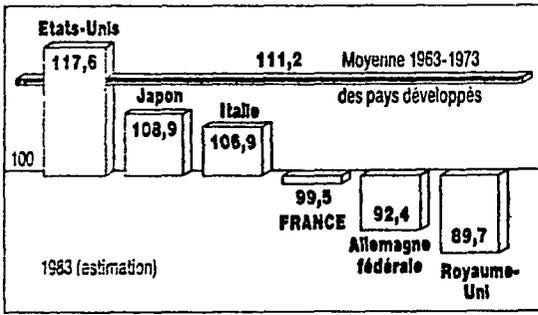
D. — L'Europe vieillit

Les cas des Pays-Bas et de l'Allemagne fédérale ont valeur d'exemple. Ils soulignent les risques que comporte un soutien à l'activité ou à l'emploi qui s'appuie soit sur une rente naturelle — mais pas-

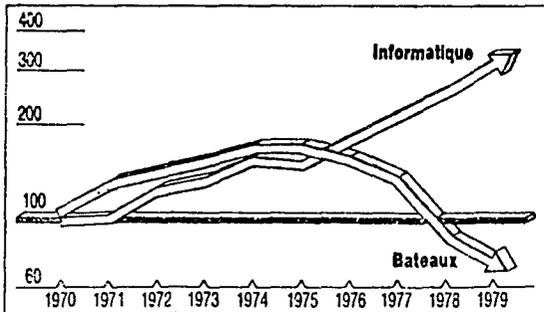
sagère puisque le gisement de Groningue n'est pas inépuisable —, soit sur une pratique systématique du déficit budgétaire et non sur un renforcement de l'appareil productif.

Ce vieillissement est général en Europe. Il apparaît clairement à la lecture des trois graphiques ci-dessous qui montrent que, si la **Communauté européenne a perdu en dix ans 3 millions d'emplois** alors que les **Etats-Unis en créaient 14 millions**, c'est à cause du retard qu'elle a pris dans les secteurs industriels nouveaux à haute valeur ajoutée. **L'Europe consacre depuis le second choc pétrolier beaucoup plus d'argent à protéger des branches industrielles vieillissantes qu'à promouvoir celles qui sont porteuses d'avenir.**

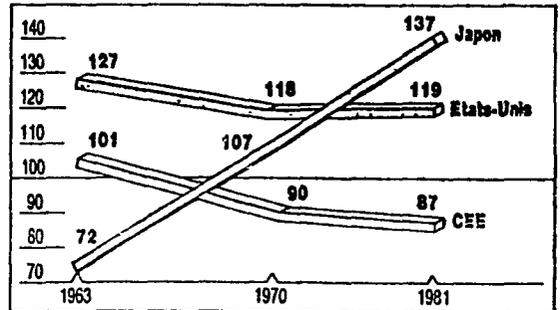
Emploi civil total (indice base 100 en 1973)



Demande mondiale (indice en volume, base 100 en 1970)



Echanges de produits de haute technologie.



L'Expansion

Ce vieillissement qui frappe l'Europe est, nous allons le voir, particulièrement net en France.

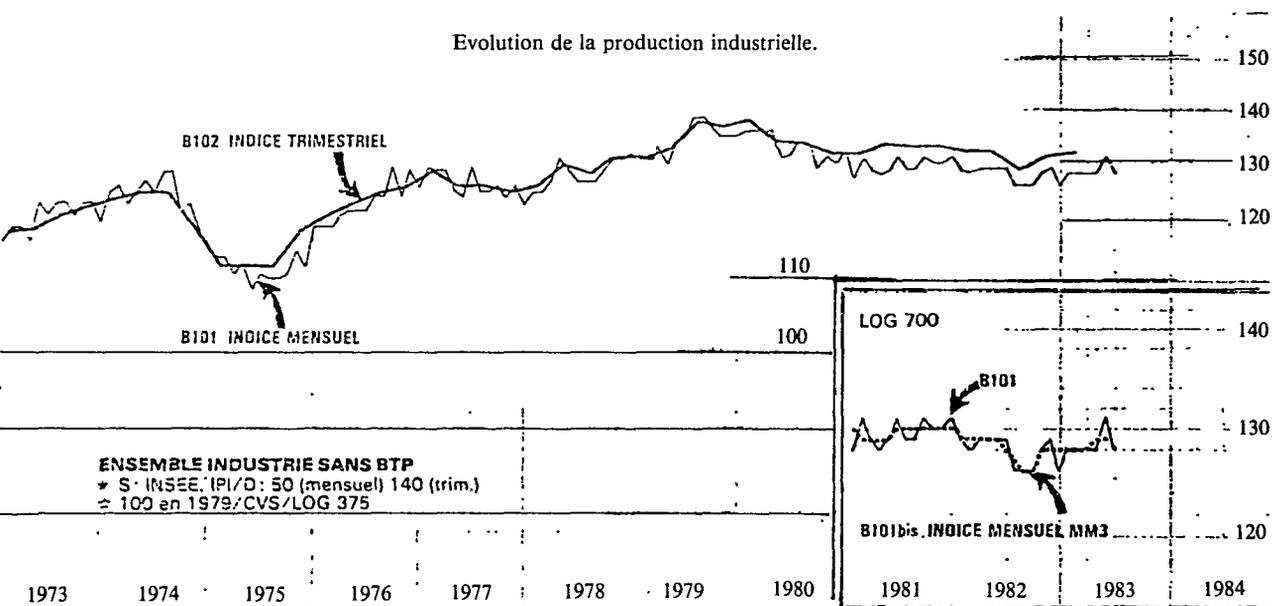
CHAPITRE II

L'ÉCONOMIE FRANÇAISE AU CREUX DE LA VAGUE

A. — L'affaiblissement de l'appareil productif

1. — *La production industrielle stagne*

La production industrielle qui avait décliné au cours de 1981 et 1982, a connu un palier au cours des six premiers mois de 1983. Mais la remontée enregistrée en mai ne permet pas d'augurer un renversement de la tendance.

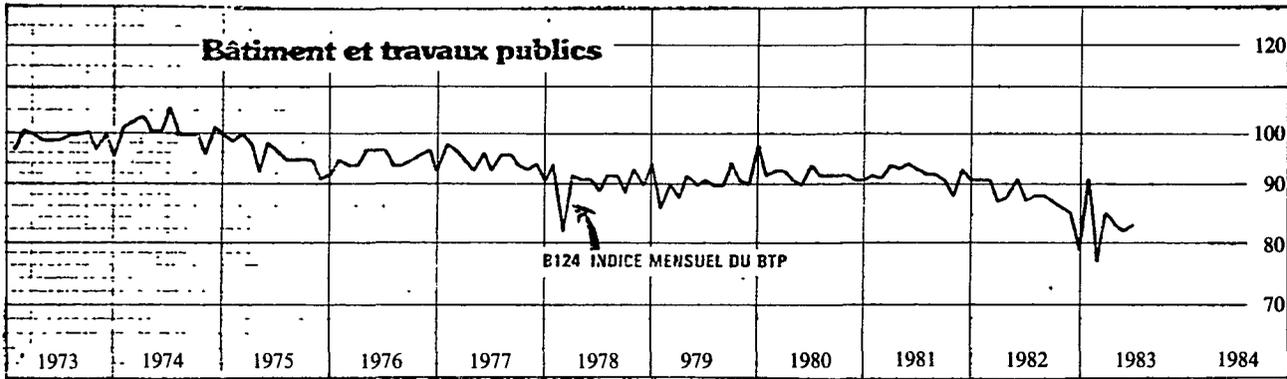


Cependant cette évolution recouvre des tendances assez différentes selon les branches.

Trois d'entre elles sont en régression :

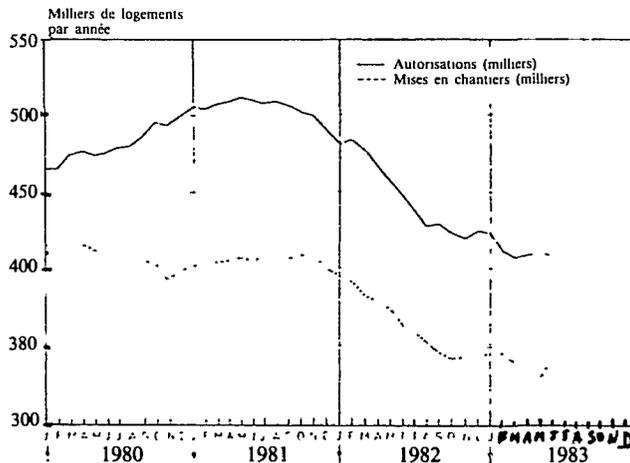
- le secteur des **biens d'équipement** continue d'enregistrer la baisse de production amorcée au milieu de l'année 1981 — même si celle-ci a été ralentie au premier trimestre 1983 ;

- dans le secteur des biens de **consommation**, la production qui s'était stabilisée au cours du premier trimestre 1983 est en baisse au second ;
- la dégradation dans le secteur des **bâtiments et travaux publics** se poursuit.



Le nombre de constructions de logements diminue, tant en ce qui concerne les autorisations que les mises en chantier. En 1982, celles-ci ont connu une baisse de 50 000 et on escompte à nouveau une diminution d'environ 10 000 unités en 1983.

Le marasme touche l'ensemble des secteurs, qu'il s'agisse de l'accession aidée, du secteur libre ou du secteur social.



Elle est due, non pas à une aide budgétaire de l'Etat insuffisante (le secteur des logements aidés ne représente que 17 % des constructions), mais à un retrait des investisseurs privés qui redoutant, à tort ou

à raison, les effets de la loi « loi Quilliot » et de l'impôt sur les grandes fortunes, se détournent de l'investissement immobilier et préfèrent les investissements purement financiers.

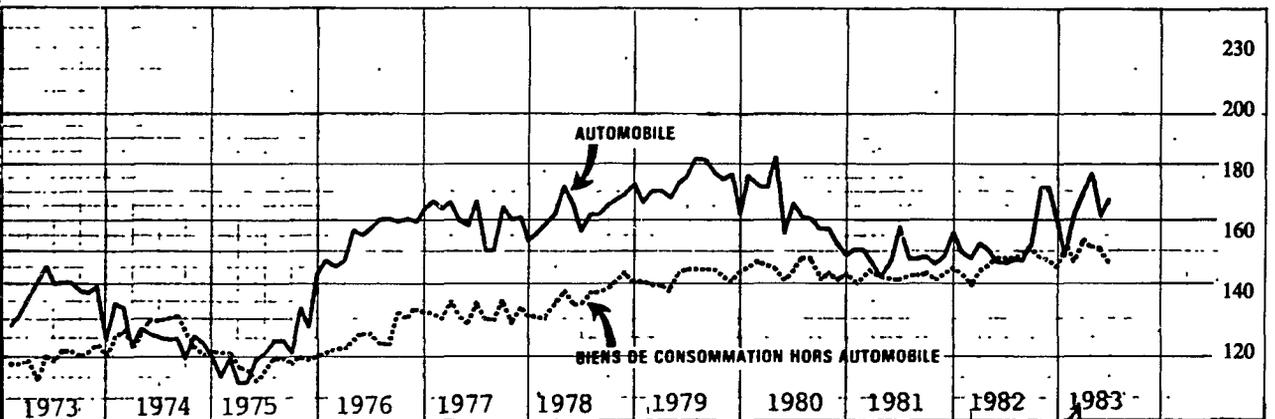
En revanche, le marché de la construction hors logements enregistre un léger mieux au cours du deuxième semestre 1983 tout en demeurant notablement inférieur au niveau moyen de 1981.

Deux secteurs connaissent par contre **une certaine amélioration** :

- le secteur des **biens intermédiaires** est en légère **reprise**. Après la chute du troisième trimestre 1982 (indice trimestriel 116), le premier trimestre 1983 s'établit à l'indice 121, ce secteur retrouvant le niveau de 1981 ;
- le secteur de **l'automobile** a connu un premier semestre 1983 assez satisfaisant.

Par rapport au premier semestre de l'an dernier, la production y a augmenté de près de 14 %. Celle de juin a crû de plus de 22 %, tandis que, pour la période allant d'avril à juin, la progression est de 18,4 %. Il en va de même pour **l'exportation** qui a augmenté de 24,5 % en juin, 18,6 % pour le trimestre d'avril à juin et 9,4 % pour l'ensemble du trimestre.

Evolution de la production automobile



Source : I.N.S.E. Tendances de la conjoncture

Au total, les immatriculations de véhicules neufs ont été égales, au cours des huit premiers mois de l'année 1983, à celles enregistrées durant la même période en 1982. **Mais la pénétration de notre marché intérieur par les constructeurs étrangers s'est accrue : 32 % du marché de janvier à août 1983 contre 30,5 % l'an dernier.**

En ce qui concerne les véhicules d'occasion, l'activité a dépassé de 5 % celle de l'an dernier, mais on note un fort gonflement des stocks.

Pour la fin de 1983, il devrait se caractériser, selon les professionnels, par une **baisse de la production** du fait de l'augmentation des prix et de la disparition des circonstances exceptionnelles qui ont marqué l'année 1982 et le début 1983 (succès de la R 9, faible niveau des stocks en 1982...)

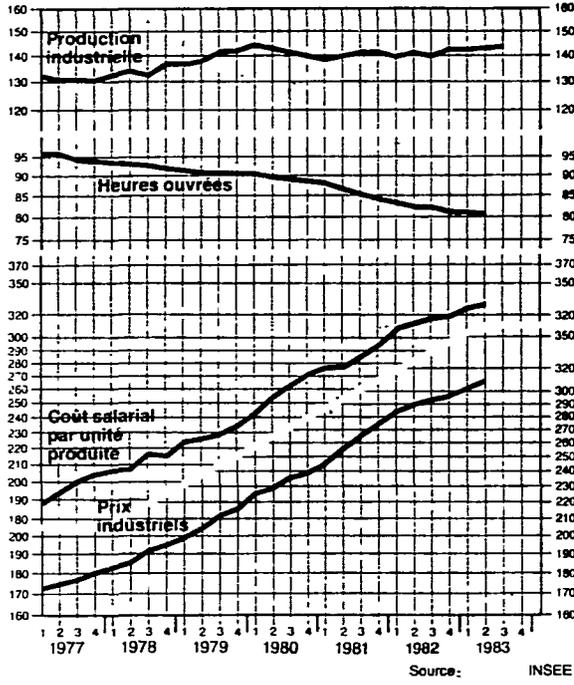
2. — *La productivité fléchit...*

La situation relative de l'industrie française apparaît clairement à la lecture comparée des trois tableaux ci-après qui retracent son évolution face à celles des Etats-Unis et de l'Allemagne Fédérale.

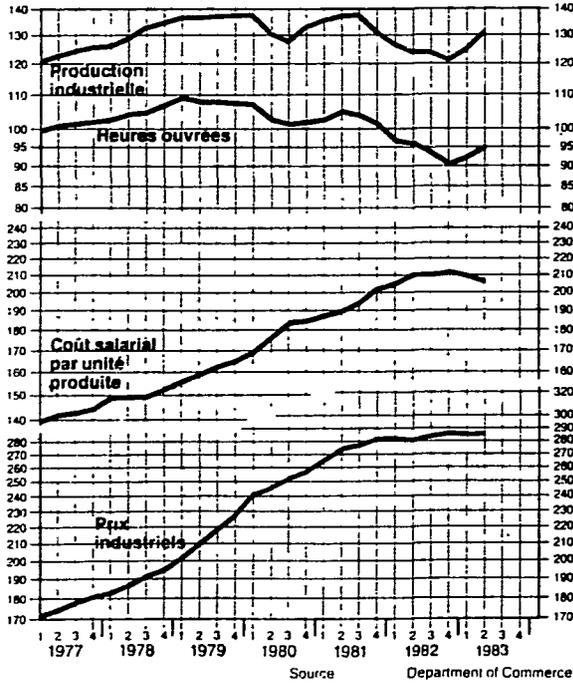
Activité, coûts et prix comparés dans l'industrie

FRANCE :

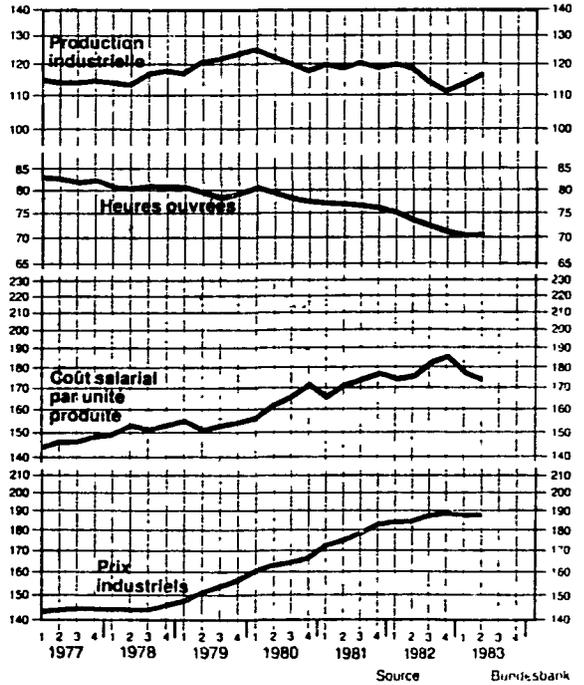
(base 100 en 1970)



ÉTATS-UNIS :



ALLEMAGNE



On constate :

- une tendance commune à la stagnation de l'activité plus étale en France, en reprise ailleurs, après, il est vrai, un déclin plus marqué ;
- une diminution générale des heures ouvrées avec cependant un net redressement aux Etats-Unis ;
- **une croissance beaucoup plus forte en France du coût salarial par unité produite et des prix.**

Ce qui signifie qu'en matière de productivité, la France perd du terrain sur ses voisins.

En effet, globalement, après une amélioration en 1982, la productivité nationale progressera faiblement cette année comme le montre le tableau ci-dessous.

Taux de la productivité globale

(en %)

	1980	1981 .	1982	1983
(a) Valeur ajoutée brute en volume . . .	1,6	0,5	1,4	0,5
(b) Effectifs totaux occupés	0,1	- 1,0	- 0,4	- 1,0
(a/b) Productivité par tête	1,5	1,5	1,8	1,5

Source : Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1984.

Cette augmentation de la productivité est plus le fait des services que de l'industrie. L'étude du ratio ci-dessus (V.A./effectifs) dans le seul secteur industriel montre en effet qu'en 1982, l'augmentation du taux de la productivité par tête dans ce secteur (+0,8 %) a été très inférieure à celle constatée dans l'ensemble de l'économie (+ 1,8 %).

Si la productivité décline dans l'industrie c'est essentiellement parce que sa diminution dans les secteurs traditionnels (avec des différences importantes selon les branches comme le montre le tableau ci-dessus) n'est pas compensée par des gains dans les secteurs de haute technologie, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis et au Japon.

En outre, les grandes entreprises paraissent mieux se comporter que les P.M.E. dans la mesure où les premières, leur taux de performance initial étant plus bas, ont pu pratiquer des réductions plus importantes d'effectifs.

Evolution de la productivité par salarié dans l'industrie.

(en %)

	1981	1982
Industries agricoles alimentaires	3,3	- 1,4
Biens intermédiaires	- 0,9	- 2,9
Biens d'équipement professionnel et ménagers	4,2	1,9
Matériels de transport terrestre	- 4,2	6,5
Biens de consommation	- 0,2	1,1
Total industrie	1,4	0,8
P.M.E.	2,3	0,4
Grandes entreprises	1,3	0,9

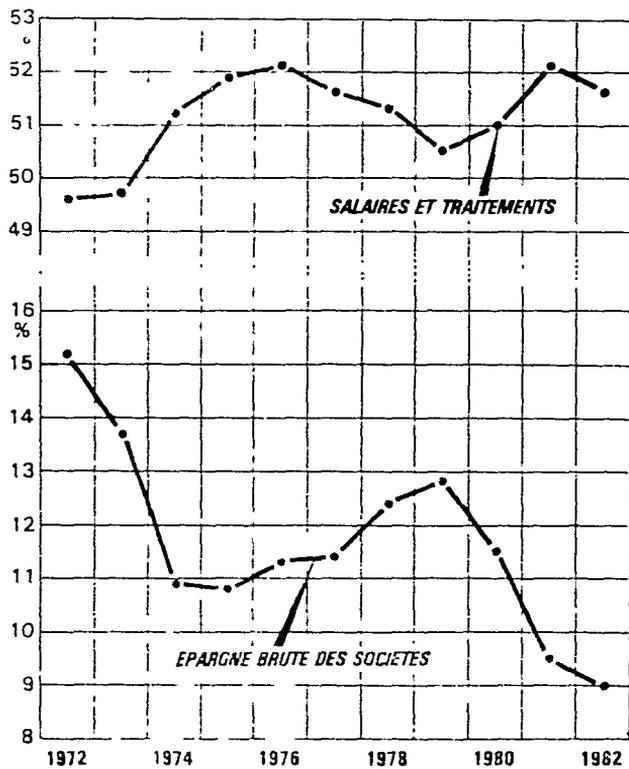
Source : Centrale des bilans.

3. — ... sous le poids des charges

Le rapport du groupe de travail CNPF-Administration révèle un accroissement de charges des entreprises en dépit d'une différence d'appréciation concernant les effets de certaines mesures à caractère social, telles la réduction de la durée du travail, l'application des lois AUROUX et des contrats de solidarité. **La somme en cause n'est pas négligeable puisqu'elle représente plus de 40 milliards en 1983.**

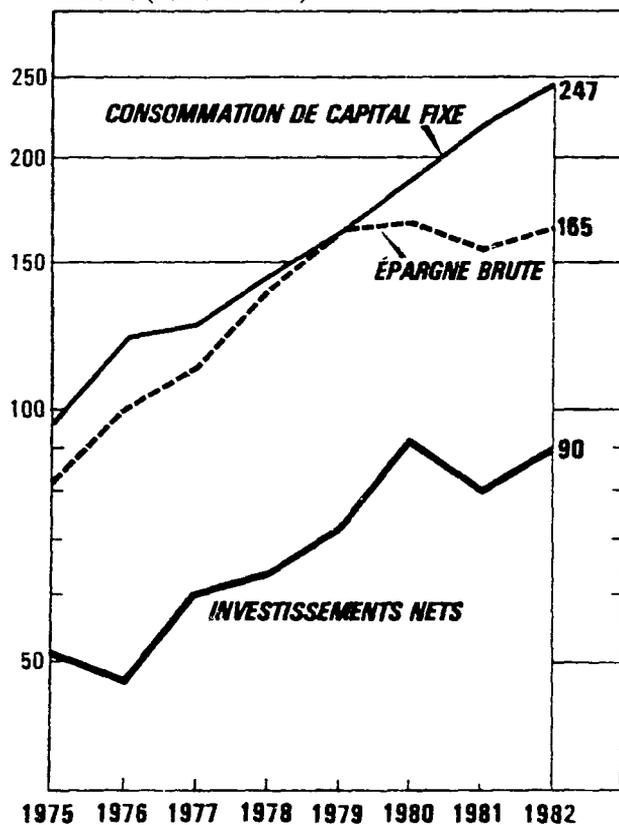
Quoi qu'il en soit, les charges des entreprises françaises se sont notablement accrues au cours des deux dernières années comme le montre l'évolution du partage de la valeur ajoutée. Le premier tableau ci-dessous révèle, qu'après s'être nettement améliorée entre 1978 et 1980, la part de l'entreprise s'est à nouveau dégradée à partir de 1980 sous le double effet du second choc pétrolier et de l'envolée des salaires. Elle semble cependant s'être légèrement redressée au premier semestre 1983.

Pourcentage de la valeur ajoutée



(Comptes de la nation, 1982)

Financement de l'investissement
Milliards (francs courants)

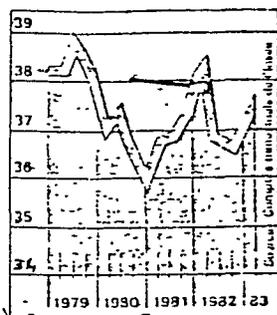


Source : Comptes nationaux de 1982

Sur le second tableau, on constate que l'épargne des entreprises ne leur permet plus de simplement renouveler leurs équipements (consommation de capital fixe). Il leur faut emprunter. Quant aux investissements nets qui correspondent à leur augmentation calculée en francs constants, ils ont baissé).

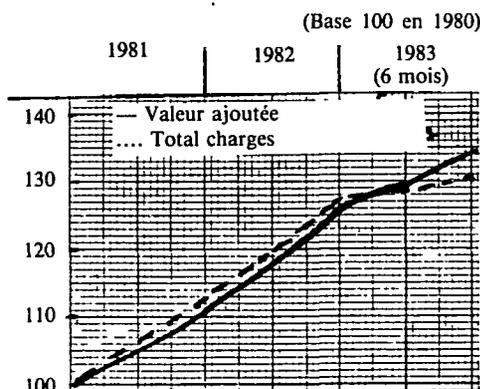
A cet égard, il faut cependant noter une **amélioration de leurs résultats** au second trimestre de 1983 (cf. graphiques ci-dessous) : les charges salariales ont **décroché** de 58,3 % de la valeur ajoutée à 57,6 % ; les coûts salariaux progressent moins vite en raison d'une moindre augmentation des salaires et de la réduction des effectifs (— 1,3 dans l'industrie).

Excédent brut d'exploitation des entreprises en % de leur valeur ajoutée



Le Nouvel Economiste

Evolution de la valeur ajoutée et des charges des entreprises



Il reste que le nombre des **défaillances d'entreprises** continue d'augmenter comme le montre le tableau ci-dessous. Fait plus grave : **ces défaillances concernent un nombre croissant d'entreprises de plus de 100 salariés.**

	8 premiers mois 1982 nombre	8 premiers mois 1983 nombre	1983/1982 %
Industrie	2 508	3 192	+ 27,3
Commerce	3 964	4 491	+ 13,3
Services	2 256	2 556	+ 13,3
Bâtiments et T.P.	2 999	3 321	+ 10,7
Transports, télécom.	502	550	+ 9,6
Hôtels, restaurants	1 567	1 573	+ 0,4
Ensemble	13 796	15 683	+ 13,7

Source : I.N.S.E.E. 28 septembre 1983.

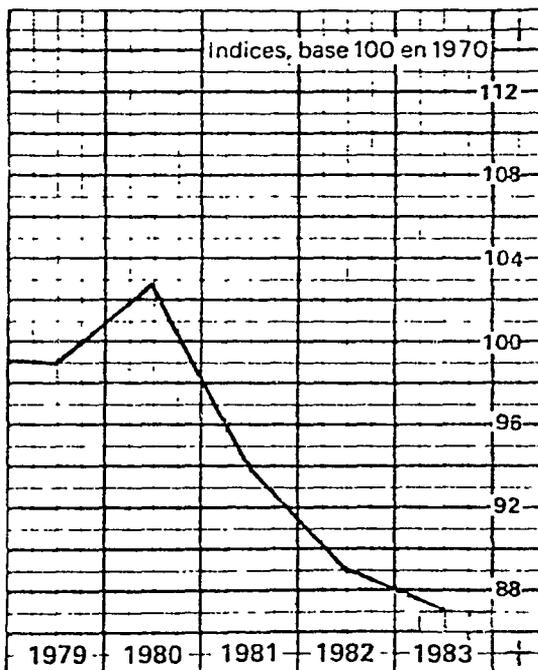
4. — *L'investissement continue de reculer*

La formation brute de capital fixe de l'ensemble des entreprises a stagné en 1982.

Si celle des grandes entreprises nationales a augmenté en volume de 3,2 % (moyenne annuelle), il a baissé de -0,3 % dans le secteur privé. L'analyse par secteur montre par ailleurs une baisse de -6,3 %

dans l'industrie, de -0,6 % dans le B.T.P. et, en revanche, une augmentation de +5,2 % dans le commerce et les services et de +0,9 % dans l'agriculture.

Volume de l'investissement industrie¹.



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

Cette baisse de l'investissement s'explique par la faiblesse de l'autofinancement jusqu'en 1982 et le niveau élevé de l'endettement.

Le taux d'autofinancement, apprécié par le rapport entre l'épargne brute et la formation brute de capital fixe, a **continué de baisser en 1982**. Il a représenté en effet au cours de l'année 51,2 % contre 54 % en 1981, 62,5 % en 1980 et 71 % en 1979.

Cette diminution du taux d'autofinancement est plus particulièrement marquée dans les grandes entreprises dont le taux d'épargne a fortement baissé.

Taux d'autofinancement
(en %)

	1978	1979	1980	1981	1982
Hors stocks					
S.Q.S. (1)	69,9	72,3	61,6	53,7	53,4
G.E.N. (2)	52,8	51,8	51,8	45,8	39,1

(1) S.Q.S. : Entreprises privées, à quelques exceptions près.

(2) G.E.N. : Grandes Entreprises Nationales.

Source : Rapport sur les comptes de la Nation pour 1982.

A noter toutefois que **l'autofinancement s'est redressé au cours du premier semestre 1983** puisqu'il était, selon l'I.N.S.E.E., de 55,4 % au premier trimestre et de 62,7 % au second trimestre.

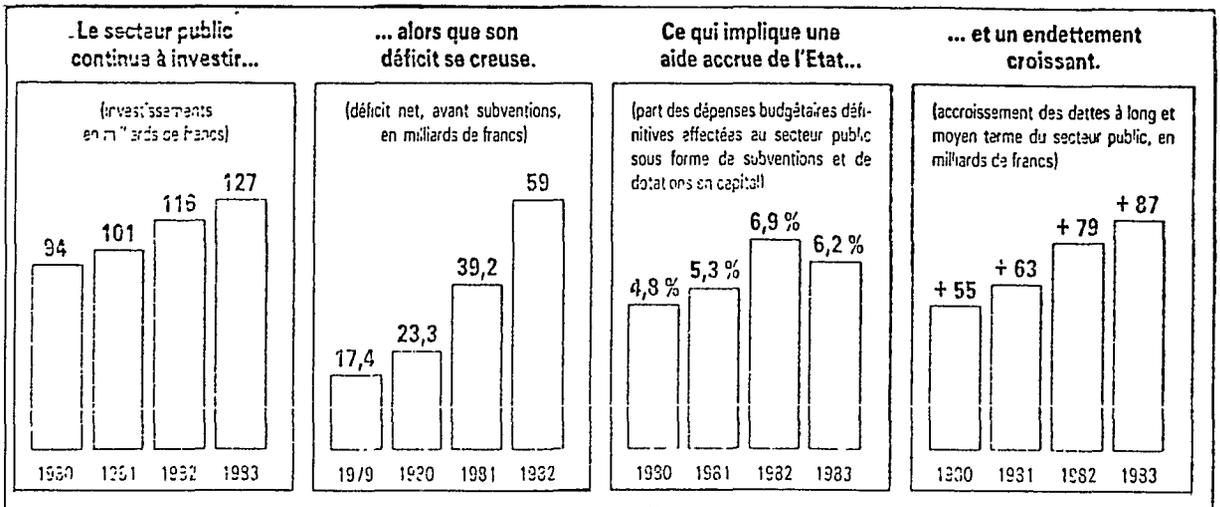
En ce qui concerne **l'endettement**, la part des intérêts effectifs versés au sein de la valeur ajoutée s'est accrue depuis 1979 et s'est élevée à 10,2 % en 1982 (1). **Elle devrait légèrement baisser en 1983**, comme l'indiquent les résultats des deux premiers trimestres de 1983 tout en restant notablement supérieure au niveau moyen des années précédentes.

Partage de la valeur ajoutée (en %)

	1978	1979	1980	1981	1982	Prévisions 1983
Part dans la valeur ajoutée :						
— de l'excédent brut d'exploitation.....	25,3	25,3	24,4	23,4	23,5	23,7
— des intérêts effectifs versés .	7,6	7,4	8,6	9,8	10,2	9,9

Quant aux **entreprises publiques du secteur commercial**, leurs investissements ont augmenté de 5,2 % en 1983 par rapport à 1982. Compte tenu de la hausse des prix, **cela représente une baisse en volume de 3,5 % environ**. Celle-ci s'explique par le programme d'économies décidé en février et juillet derniers qui a porté sur 2,6 milliards de francs. Compte tenu de l'explosion de leurs déficits et de leur endettement (cf. tableau ci-dessous), **si leurs demandes pour 1984, en hausse de 9 % devaient être acceptées par le Gouvernement, elles constitueraient pour le budget général une très lourde charge**.

La situation du secteur public



(1) A noter que l'écart entre les taux d'intérêt que supportent les entreprises est actuellement de 6 points entre la France et l'Allemagne fédérale.

Résultats des entreprises publiques
(total des excédents et déficits)

	En milliards de Francs		
	1980	1981	1982
Entreprises publiques traditionnelles (hors secteur financier)	+ 0,4	- 10,2	- 20,8
Entreprises industrielles nouvellement nationalisées	- 2,6	- 8,9	- 16
Total	- 2,2	- 19,1	- 36,8

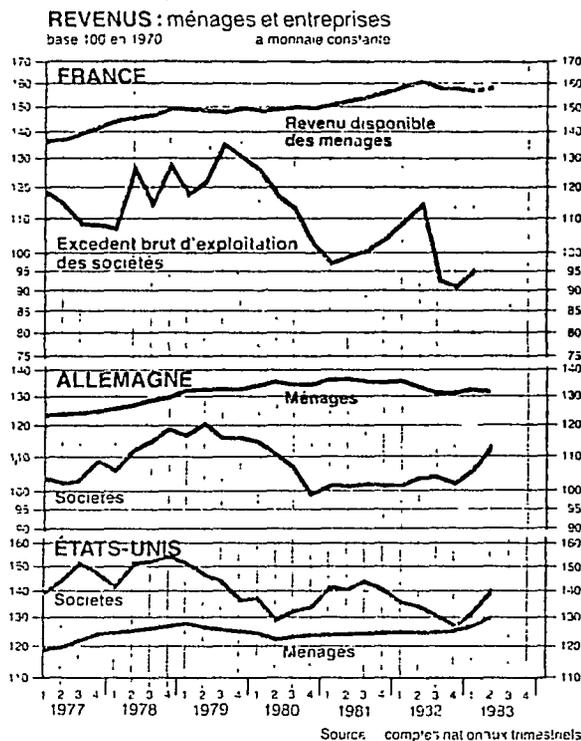
Sources : 1980 et 1981 : comptes des entreprises ; 1982 : informations communiquées à la presse par les entreprises.

5. — Une épargne en baisse mais mieux orientée

La hausse des salaires s'est nettement ralentie au deuxième trimestre 1983 (+2,4 % contre 3,0 % au premier trimestre). En l'espace d'un an, **le rythme de croissance du salaire horaire a fléchi de façon spectaculaire de 18,4 % à 10,4 %.**

Ce mouvement vient plus tard et avec une moindre ampleur que dans les autres pays industrialisés où le rythme d'inflation ne dépasse pas 5 %. Il y a d'ailleurs convergence dans les normes de progression qu'ils semblent s'être fixées : 4 à 6 % l'an, et ceci quelles que soient les situations de départ à la mi-80, 21 % en Grande-Bretagne, 7 % en Allemagne, pour prendre les deux extrêmes.

Si le Gouvernement veut restaurer la compétitivité de l'économie, l'objectif qu'il s'est donné de limiter la progression des salaires et des prix à 5 % en 1984 est justifié à l'avance par les comparaisons internationales. En effet, le tableau ci-après montre clairement combien **après l'amélioration très nette apparue entre 1977 et 1979, la rentabilité des entreprises a été défavorisée au profit de la consommation des ménages, sa dégradation ayant été particulièrement nette l'année dernière.**



A cet égard, le contraste est frappant entre la France, mais aussi l'Allemagne fédérale, qui ont privilégié la consommation et les Etats-Unis qui ont donné la priorité à la rentabilité des entreprises.

Avant impôt, le revenu disponible des ménages retrouve son niveau de fin 1982 du fait de la progression des prestations sociales. Mais après impôt, le pouvoir d'achat du revenu disponible baisse de 0,3 % pour le deuxième trimestre consécutif, du fait de la majoration d'impôt sur le revenu qui prélève 7 milliards et l'emprunt obligatoire 11 milliards supplémentaires sur le revenu des ménages. L'alourdissement de la pression fiscale directe sur le revenu avant impôt se poursuit. Elle devrait atteindre 8,2 % en 1983 contre 7,9 % en 1982 et 7,7 % en 1981. Au total, **les prélèvements obligatoires nouveaux décidés en mars et le 0,4 point de cotisation salariale à l'UNEDIC ajouté en juillet amputeront le pouvoir d'achat de 1,2 % pour l'année 1983.**

Dans ces conditions, la demande intérieure stagne et concerne surtout les services non marchands. En effet, la consommation des produits manufacturés n'a cessé de baisser depuis neuf mois. **C'est le déclin le plus long observé depuis 1945.**

Dans le même temps, le taux d'épargne recule régulièrement depuis 1981, passant de 16,1 % du revenu au premier trimestre de 1982 à 14,5 % au second trimestre de 1983.

Cependant, **le comportement des Français s'est modifié au profit d'une épargne longue, affectée au secteur productif tandis que l'épargne liquide, traditionnellement destinée à une consommation ultérieure, diminuait.** Pour les sept premiers mois de 1983, la collecte des Caisses d'épargne se situe en retrait de 1,7 milliard (13,3 milliards au lieu de 15) sur l'an dernier. En revanche, les émissions d'obligations ont augmenté (120 milliards, soit + 25 % par rapport aux 92 milliards de la période correspondante de 1982, année record). L'emprunt d'Etat 13,7 % — 13,2 % lancé en septembre 1983 a été si rapidement couvert que son montant a pu être porté de 15 à 25 milliards de francs.

Il se compare en francs constants avec l'emprunt 3,5 % 1952 qui avait procuré à l'Etat l'équivalent de 26,5 milliards de francs 1983. Mais alors que ce dernier avait représenté 67 % des émissions de l'année 1952, les ressources collectées par l'Etat sur le marché obligataire n'ont représenté, en 1983, que 26 % du total des émissions depuis le début de l'année.

Le développement de l'épargne obligataire ne s'est pas effectué aux dépens de l'épargne à risque, mais s'est au contraire accompagné d'un appel sans précédent des entreprises aux augmentations de capital.

Au cours des huit premiers mois de l'année, en effet :

— les augmentations de capital classiques ont atteint 7,2 milliards, soit 4,4 milliards de plus que l'an dernier (+ 62 %) ;

— les obligations convertibles ou à bons de souscription ont été émises pour 1,9 milliards (0,5 en 1981) ;

— un peu plus de 2 milliards de titres participatifs, création nouvelle de la loi sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, ont été émis.

Au total, les entreprises ont renforcé leurs fonds propres à hauteur de 11,2 milliards.

Ce redéploiement s'opère, semble-t-il au détriment de l'épargne immobilière dont on ne possède aucune statistique complète : l'investissement en logements aurait décréu de 5,3 % en 1982 et décroîtrait de 5,9 % en 1983.

Cette évolution s'explique par des facteurs **conjoncturels** : le niveau élevé des taux d'intérêt réels rend les placements financiers exceptionnellement attractifs alors qu'à l'inverse les emprunts pour l'achat de logements sont très onéreux. Mais aussi **structurels**, à savoir la baisse du taux de rentabilité de l'immobilier sous l'effet de la fiscalité et le régime d'imposition très favorable dont bénéficient les actions et obligations.

Cette baisse des rendements de l'immobilier dans une économie où le patrimoine des fortunes moyennes est important, déplace un flux de fonds substantiel. Il en résulte une évolution dont profite la Bourse : le cours moyen des actions françaises qui fin avril 1981 était à l'indice 127,7 (base 100 au 31 décembre 1972) était, fin août 1983, à l'indice 165,5.

Cependant, en raison de l'aggravation de la pression fiscale sur les hauts revenus en 1984 et de l'effondrement du marché immobilier, il est très improbable que cette tendance se poursuive.

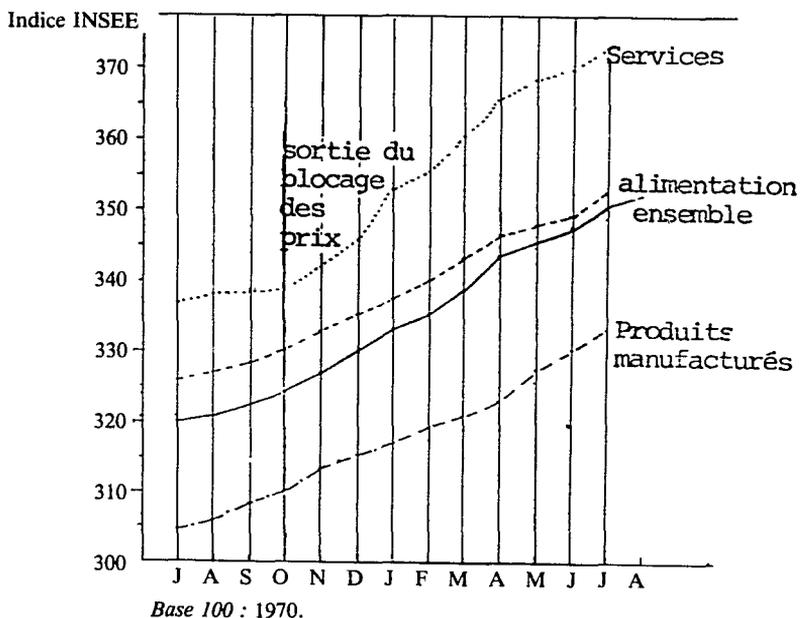
6. — *L'inflation : une fausse victoire*

A la suite du blocage des prix imposé de juin à octobre 1982, un régime de surveillance a été mis en place, s'appuyant sur des « accords de régulation » avec les différentes branches d'activités, afin de ramener à 8 % le taux d'inflation en 1983.

Les résultats obtenus au cours des douze derniers mois indiquent que cet objectif ne saurait être atteint. En effet, le maximum souhaité de hausse des prix pour 1983 se décomposait en deux phases : + 5 % durant le premier semestre, afin d'absorber les derniers effets de la « sortie » du blocage et 3 % durant le second semestre. Or, les statistiques les plus récentes permettent de constater que le rythme annuel (août 1982 — août 1983) est :

- pour l'ensemble des prix à la consommation de +9,7 % soit :
- pour les produits manufacturés +9,2 %
- pour l'alimentation +8,9 %
- pour les services +11,1 % (1)

(1) les prix des services sont directement affectés par la hausse du SMIC (+51 % en trois ans).



Si la norme de 5 % a pu être tenue durant le premier semestre 1983 malgré la pression exercée par la composante « Services », la décélération attendue pour le second semestre est plus faible que prévue (juillet : +0,9 % août : +0,6 % ; septembre : +0,7 %).

Au demeurant, les résultats obtenus présentent malgré tout un caractère artificiel :

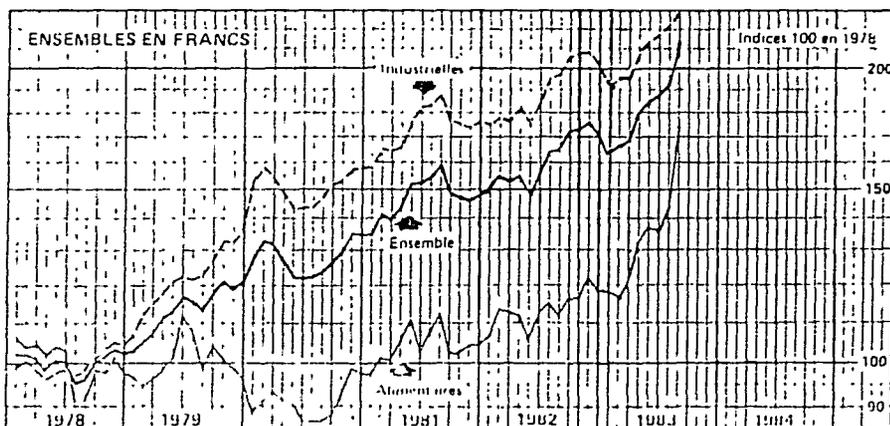
— d'une part, grâce au système de surveillance, une forte pression est exercée sur les prix en particulier dans les domaines de l'alimentation et des services : ainsi, en raison du non respect des contrats de régulation, la Direction de la concurrence et des prix vient de procéder à des baisses autoritaires de tarif ou à des blocages temporaires (boucherie, poissonnerie, café, hôtel) ;

— d'autre part, depuis le mois de mai 1983, le Gouvernement pratique une politique dite « de l'indice » se traduisant par un contrôle strict des tarifs publics (E.D.F., G.D.F., tabacs) ou par le recours à l'artifice de la fixation des produits pétroliers (le cours du dollar est fixé *ne varietur* à 7,70 F pour le dernier trimestre de 1983).

Cette mise sous surveillance des prix intérieurs est d'autant plus stricte que, par suite de taux de change défavorables au franc, les prix des produits importés ont été un facteur d'inflation puissant à partir de mars 1983.

Prix des matières premières importées (par la France)

(Base 100 : 1978)

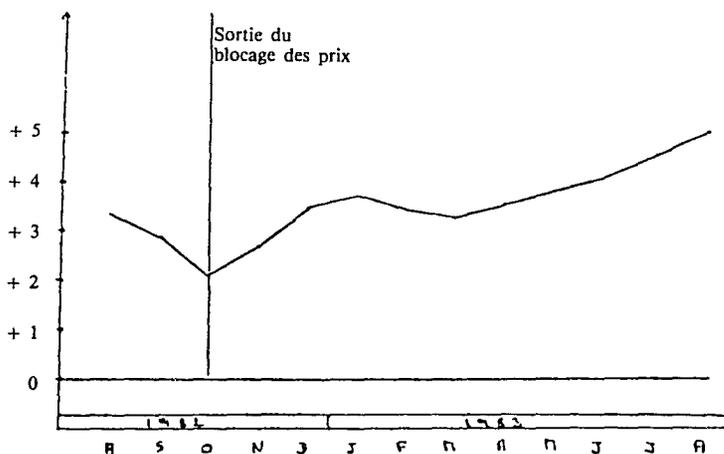


En effet, le différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux s'est aggravé comme le montrent les deux tableaux ci-dessous.

Prix à la consommation

	Japon	U.S.A.	R.F.A.	G.B.	Italie	France
Variation de l'indice des prix à la consommation sur 12 mois (août 1982 - août 1983) en % ..	2,2	2,4	3,0	4,2	13,7	9,7
Ecart inflationniste à l'avantage (+) ou au détriment (-) de nos partenaires économiques (en %)	+7,5	+7,3	+6,7	+5,5	-4,0	—

Différentiel d'inflation entre la France et ses principaux partenaires étrangers



Cette comparaison est d'autant plus inquiétante qu'elle oppose des pays comme les Etats-Unis, le Japon ou l'Allemagne fédérale où les prix sont libres et l'activité en croissance, à la France où les prix sont surveillés et l'activité stagnante.

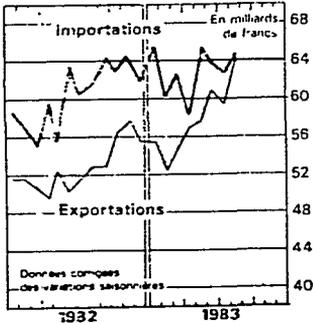
B. — La dégradation de la balance des paiements

1. — Le commerce extérieur se redresse

Après la forte dégradation de notre solde extérieur en 1982 (— 93,5 milliards de francs), les huit premiers mois de l'année 1983 traduisent une nette amélioration. En données corrigées des variations saisonnières, le déficit cumulé de janvier à août 1983 s'élève à 40 milliards de francs. Il était à la même époque, en 1982, de 61,1 milliards de francs.

Le taux de couverture progresse également : en moyenne mobile sur douze mois, il était en août 1983 de 96,3 % contre 83,5 % en août 1982. En effet, nos exportations ont progressé en valeur plus vite que nos importations, comme en témoignent les tableaux ci-dessous (1).

Balance commerciale



Le Nouveau Journal

Comptes trimestriels

(en volume)

(en %)	1982				1983	
	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre
PIB	+ 0,2	+ 0,9	- 0,6	+ 0,9	0	+ 0,2
Consommation	+ 1,4	+ 1	0	+ 0,8	- 0,4	+ 0,2
Investissements	+ 0,3	+ 1,6	- 1	- 1,4	+ 1,1	- 3,7
Exportations	- 5,3	- 2,9	+ 2,4	+ 3,5	- 4,9	+ 2,4
Importations	- 1,4	+ 3,6	- 2	+ 0,3	+ 1,7	- 5

Le Nouvel Economiste

Cependant, cela est dû, pour partie seulement, à la baisse de la demande intérieure provoquée par le plan de rigueur de mars 1983. En effet, on constate que les exportations ont augmenté de 7 % en

(1) Le reflux des importations constaté en particulier en septembre est dû, en bonne part, au déstockage des produits pétroliers autorisé sur décision gouvernementale. Depuis le début de 1983, celui-ci se monterait à 6 millions de tonnes. D'ici à la fin de l'année, l'économie ainsi réalisée se monterait à près de 12 milliards de francs, soit 1 milliard par mois.

volume. A l'amélioration de la compétitivité qui a résulté de la dévaluation du franc s'est ajouté un effort remarquable de promotion des ventes à l'étranger de la part des entreprises.

**Compétitivité des prix à l'exportation
à l'égard des quatre pays du S.M.E.**

1981		1982				1983	
3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^{er} T.	2 ^e T.	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^{er} T.	2 ^e T.
98	100,5	99	98,5	102	101	100,5	103

N.B. : indice 100 1979. Toute augmentation de l'indice traduit une amélioration de la compétitivité.

Source : Ministère du Commerce extérieur.

On constate à la lecture de ce tableau que chaque dévaluation a été suivie par une amélioration de la marge de compétitivité de nos prix à l'exportation mais que celle-ci a été, chaque fois, assez vite résorbée.

De son côté, **la hausse du dollar** a eu un effet contrasté sur notre solde commercial.

Elle a accru le coût des importations dont près de 40 % sont, soit facturées en dollars, soit directement liées au cours de la devise américaine. C'est le cas de l'énergie dont la facture s'est alourdie malgré la baisse en volume des quantités importées. Par ailleurs, sont également cotés en dollars les deux tiers des matières premières industrielles ainsi que de nombreuses denrées agricoles importées.

Mais à l'inverse, elle a permis une croissance en valeur d'une fraction de nos exportations dont environ 20 % sont facturées en dollars. Cependant, les entreprises françaises dont les exportations sont libellées en dollars n'ont pas pu toujours bénéficier pleinement de cet avantage de compétitivité du fait de l'évolution divergente du coût relatif de la main-d'œuvre, en monnaie nationale, aux Etats-Unis et en France. **Au total, l'évolution du cours du dollar nous aura coûté en 1983, environ 30 milliards de francs.**

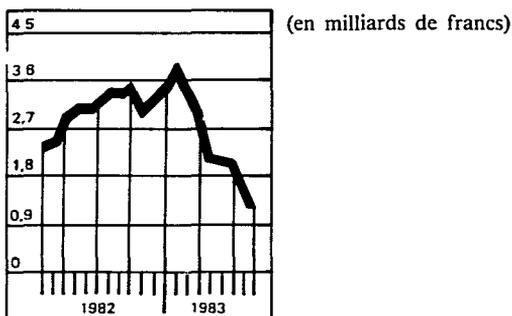
Dans ces conditions, on peut espérer que le **déficit du commerce extérieur sera inférieur à 60 milliards de francs en fin d'année.** Autre fait encourageant : **notre déficit à l'égard des pays développés a nettement diminué** comme le montre le tableau ci-dessous.

**Déficit moyen à l'égard de l'O.C.D.E.
(en milliards de francs)**

1982				1983	
1 ^{er} T.	2 ^e T.	3 ^e T.	4 ^e T.	1 ^{er} T.	2 ^e T.
-6	-9,7	-10,4	-9,8	-10,5	-7

C'est à l'égard de l'**Allemagne fédérale** que l'amélioration a été la plus nette. Nos exportations ont augmenté de 16 % depuis le début de l'année et nos importations seulement de 11 %. Notre déficit qui était de 28 milliards de francs au cours des huit premiers mois de 1982 est revenu à 19,7 milliards. Ce résultat est dû en bonne part à la croissance de nos ventes de biens d'équipement professionnels (+ 36 %) consécutive à l'aide fiscale dont ont bénéficié les investisseurs allemands.

Déficit du commerce extérieur franco-allemand



Le Nouvel Economiste.

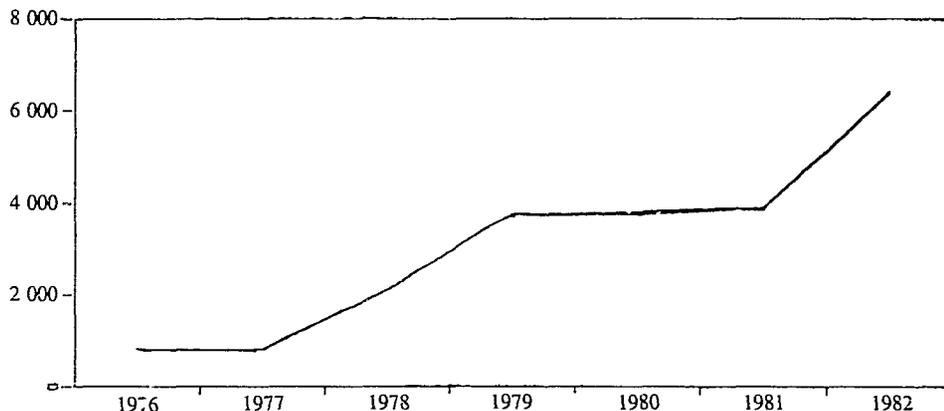
Ce redressement est-il durable ? On peut en douter. Dans le domaine de l'automobile par exemple, la part du marché détenue par les constructeurs français a diminué : 7,3 % contre plus de 10 % il y a cinq ans. A cette époque notre balance commerciale était excédentaire alors qu'aujourd'hui nos importations sont supérieures de 80 % à nos exportations.

Mais surtout, le différentiel d'inflation de 5 points entre les deux pays, s'il devait durer, rendrait inévitable à terme une modification de la parité entre leurs monnaies.

Un dernier élément d'incertitude pèse enfin sur l'avenir de nos exportations. Il s'agit du **déclin des grands contrats** passés avec les pays en voie de développement : 32 milliards de francs au 1^{er} septembre 1983 contre une moyenne de 50 milliards les années précédentes.

A cet égard, **l'évolution de la situation financière de la COFACE est préoccupante.** L'assurance-crédit qui avait été bénéficiaire jusqu'en 1979 a connu en 1982 une perte sans précédent de 2,4 milliards de francs due à l'augmentation des indemnités versées aux entreprises affrontées à des débiteurs défaillants (Iran, Iraq, Pologne, etc.) : 6,4 milliards en 1982 contre 3,9 en 1981, 3,8 en 1980 et 3,7 en 1979 (cf. graphique ci-dessous).

Montant des indemnités versées par la COFACE
(en millions de francs)



Source : Sénat : G.S.I. - ECO.

2. — *Les services : fin de la dégradation ?*

La balance des paiements s'est fortement dégradée en 1982.

En effet au déficit de la balance commerciale, s'est ajouté un tassement des recettes des échanges invisibles. Leur excédent de 21 milliards en 1980 puis 8 milliards en 1981 n'a plus été que de 5,8 milliards l'an dernier. Cet excédent résulte de la somme algébrique du solde des transferts unilatéraux, du négoce international, des services et du poste « autres biens et services ».

Il faut se féliciter de la bonne tenue des **opérations de négoce international** qui ont dégagé, en 1982, un solde positif de 1,7 milliard (contre un déficit de 1 milliard en 1981). Cette amélioration qui est imputable aux opérations du secteur pétrolier dont le marché plus souple a permis une diversification des approvisionnements et donc des marges bénéficiaires plus importantes, s'est poursuivie au 1^{er} trimestre 1983.

L'évolution défavorable du solde des invisibles est due essentiellement aux transferts unilatéraux et aux services.

L'alourdissement de la charge des **transferts unilatéraux** qui passe de 17,6 milliards en 1980 à 23,1 en 1981 et 30,1 en 1982 est très sensible. Dans ce poste, si les transferts d'économie des travailleurs immigrés restent stables, les contributions de la France au budget de la C.E.E. et à l'aide aux pays en voie de développement ont fortement augmenté, du fait du surcoût du gaz algérien.

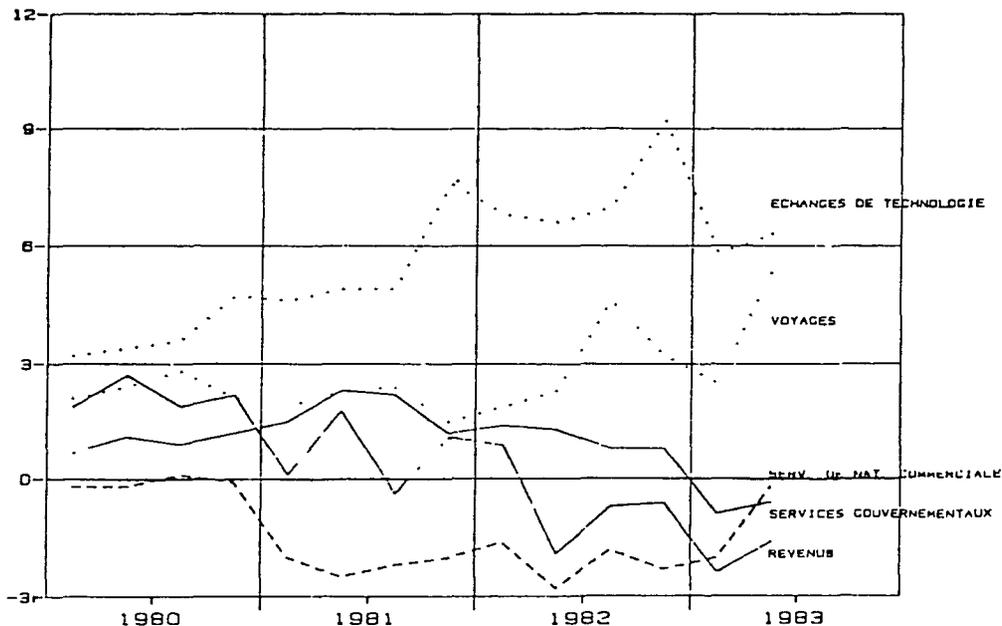
Mais c'est au niveau des **services** que l'évolution est la moins satisfaisant. Le solde des échanges, après avoir fléchi de 6,7 milliards en 1981 s'est bien redressé de 1,9 milliard l'an dernier, passant de 32,3 à 34,2 milliards. Mais les résultats pour 1983 sont actuellement inférieurs à ceux de 1982.

Les rubriques qui concourent à la dégradation de leur excédent traditionnel sont les recettes et dépenses gouvernementales et services divers, ainsi que les échanges de technologie, la coopération technique et les grands travaux.

Les recettes gouvernementales se sont dégradées de 40 % en 1982 et se sont soldées par un déficit de 1,45 milliard au premier trimestre de cette année. C'est le résultat de la reconstitution partielle de nos réserves de change qui a entraîné des sorties de francs consacrés à l'achat de devises étrangères.

Les résultats des échanges de **services divers** baissent fortement et sont devenus déficitaires en raison des frais bancaires particulièrement élevés liés à nos emprunts à l'étranger. Quant aux services liés aux échanges de technologie, à la coopération technique et aux grands travaux, après avoir progressé de près d'un tiers en 1982, ils ont chuté brutalement au premier trimestre. Signalons à cet égard et à titre d'exemple que le courant de nos échanges technologiques avec le Japon n'est pas supérieur à celui de l'Inde, du Brésil ou même du Mexique et reste sans commune mesure avec celui des autres pays industriels.

Evolution de la balance des services



Source : Sénat - G.S.I. - ECO.

On constate à partir du tableau ci-dessus que la dégradation du solde des **revenus** semble stoppée. Excédentaire en 1980 de 8,6 milliards contre 2,5 en 1981, il a été déficitaire de 2,5 milliards en 1982 à cause de l'alourdissement des intérêts payés par les banques sur l'endettement de leurs clients à l'étranger. Le redressement opéré au premier trimestre 1983 a sa source dans les intérêts perçus sur les prêts et placements à l'étranger.

Enfin, la balance **touristique** accuse un excédent en croissance régulière. Supérieur de moitié à 1981, il a atteint en 1982 13 milliards de francs et devrait encore augmenter cette année puisqu'il se montait déjà au même chiffre à fin septembre.

C. — L'endettement global atteint 985 milliards

Le montant de la dette tant intérieure qu'extérieure a continué de croître depuis le début de l'année.

1. — *La dette intérieure : 535 milliards*

Pour couvrir les déficits budgétaires qui se monteraient, cumulés de 1981 à 1984, à 420 milliards de francs, l'Etat a dû recourir à un endettement intérieur qui se décompose comme suit :

a) *dette à moyen et long terme* : 251,6 milliards de francs. Elle était de 212,6 milliards au 28 février 1983 auxquels il faut ajouter le produit de

— l'emprunt libératoire de juin 1983 (à 11 %) : 14 milliards de francs

— l'emprunt à double taux de septembre 1983 (12,7 % et 12,2 %) : environ 25 milliards de francs.

b) *La dette à court terme « dette flottante »* 283,9 milliards

Au 28 février 1983, la dette à court terme était répartie entre :

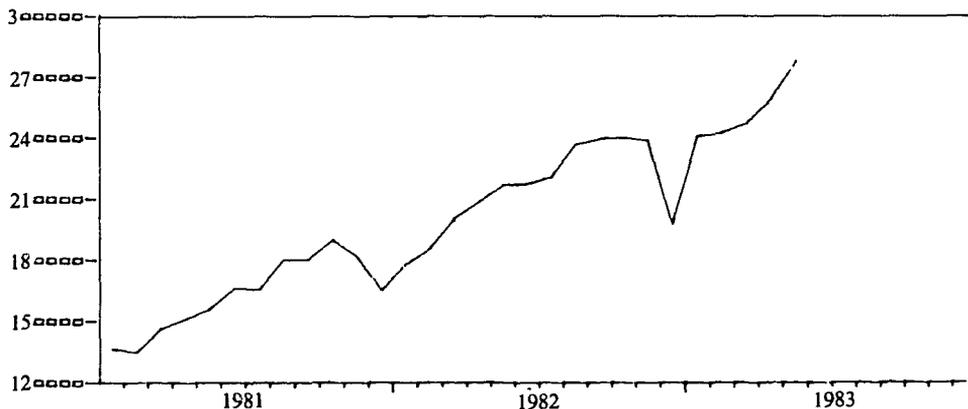
— les bons du Trésor sur formules et les bons souscrits par les organismes internationaux : **61,8 milliards de francs** ;

— les bons en compte courant souscrits par les banques : **128,5 milliards de francs**

— les bons en compte courant souscrits par les correspondants du Trésor et divers organismes non bancaires : **93,6 milliards de francs** (essentiellement souscrits par la Caisse des Dépôts et Consignations).

Actuellement l'endettement global interne serait donc de 535 milliards de francs.

Evolution de la dette intérieure
(en millions de francs)



Quant à la charge de remboursement, elle évolue comme suit :

**Charge de remboursement de la dette intérieure
(en milliards de francs)**

1981	44,8
1982	48,2
1983	56,1
1984	68,0

Source : Rapport économique et financier (loi de finances pour 1984).

2. — La dette extérieure : environ 450 milliards

L'endettement international de la France s'est encore alourdi au cours de 1983. En effet, malgré la volonté clairement exprimée par le Gouvernement de limiter le recours aux emprunts internationaux, l'évolution enregistrée pendant les huit premiers mois de l'année fait apparaître une nouvelle et importante progression de 12 milliards de dollars. Son montant atteignait, au 30 septembre 1983, environ 56 milliards de dollars ce qui correspond, selon le cours retenu, à la contre-valeur de 373-449 milliards de francs (cf. tableau ci-dessous).

	MILLIARDS DE DOLLARS	MILLIARDS DE FRANCS	
		1 \$ = 6,678 F (cours de référence au 31.12.1982)	1 \$ = 8,014 F (cours au 26.09.1983)
Dette extérieure au 31 décembre 1982 (1).....	44,2	295,1	354,2
Emprunts contractés sur les marchés internationaux du 1 ^{er} janvier 1983 au 30 septembre 1983 (2).....	8,2	54,7	65,7
Emprunt contracté auprès de la CEE le 16 mai 1983	3,7	24,7	29,6
Total	56,1 (1)	374,5	449,5

(1) Source : Ministère de l'Economie et des Finances. Cette estimation ne comprend pas les emprunts en devises contractés par les banques résidentes pour financer leurs activités de prêts à l'extérieur, qui représentent de 8 à 10 milliards de dollars.

(2) Source : O.C.D.E.

Dans le même temps, cependant, **nos réserves de change se sont nettement reconstituées depuis le début de l'année** comme le montre le tableau ci-après.

**Reconstitution des réserves de change
(en milliards de francs)**

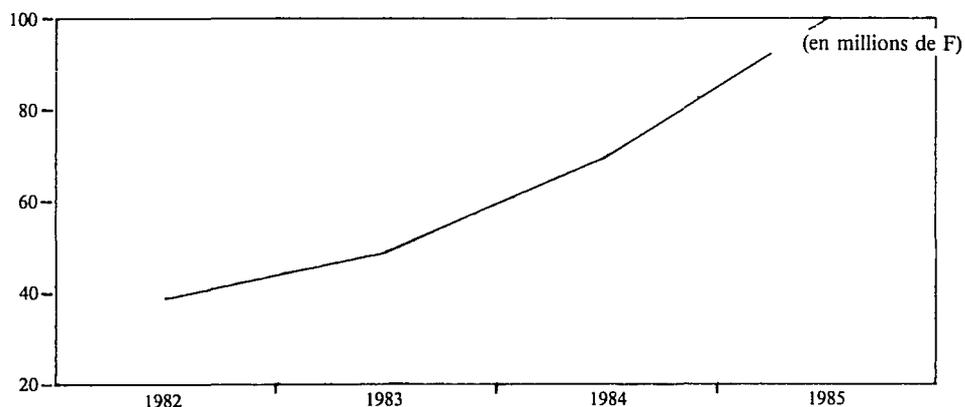
	Total	Or	Devises
Février	362,09	(247,1)	(37,2)
Mars	351,14	(247,1)	(30,0)
Avril	372,49	(247,1)	(43,9)
Mai	374,16	(247,1)	(45,3)
Juin	397,78	(260,8) (1)	(51,3)
Juillet	417,28	(260,8)	(67,2)
Août	420,38	(260,8)	(70,3)

(1) Application d'un nouveau cours de référence.

Il reste que le stock de la dette atteint deux fois nos avoirs en or, plus de six fois nos actifs en devises, sept à huit mois d'importations.

Compte tenu de l'évolution précédemment rappelée, il semble raisonnable de prévoir, à partir de 1984, une charge annuelle de l'ordre de **70 à 100 milliards de francs, correspondant à un mois d'importations.**

Evolution de la charge de la dette extérieure



Source : SENAT — ECO-DATAFRANCE

Trois faits sont encore à noter concernant la nature et les conséquences de cet endettement public :

- les emprunts des grandes entreprises publiques représentent environ le quart du montant de la dette extérieure (cf. tableau ci-dessous) ;

Endettement international des quatre principales entreprises publiques

	En milliards de francs	En pourcentage de l'endettement total de l'entreprise
E.D.F.	59,8	39,3 %
S.N.C.F.	31,0	47,7 %
Gaz de France	12,5	50,0 %
Charbonnages de France	5,4	37,2 %

• la charge de cet endettement tant intérieur qu'extérieur se monte aujourd'hui à près de 130 milliards de francs, **somme supérieure aux crédits de tout budget ministériel civil**, à l'exception de l'Education nationale ;

• **une partie des récents emprunts sera consacrée non pas à des dépenses d'investissement ni même de fonctionnement mais au remboursement des emprunts antérieurement contractés.**

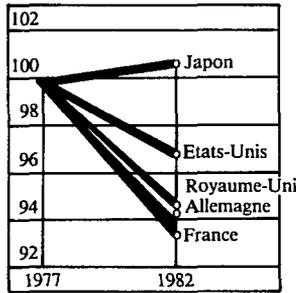
CHAPITRE III

L'EUROPE EN PROIE AU CHÔMAGE

35 millions de chômeurs dans les pays de l'O.C.D.E. à la fin de l'année 1984 (9,5 % de la population active) dont 19,5 millions dans les seuls pays européens, soit 5 millions de plus qu'en 1982. 2 450 000 chômeurs en France fin 1984 dont 27 % de jeunes et 45 % de chômeurs de longue durée.

Ces sombres perspectives formulées récemment par les experts de l'O.C.D.E. s'expliquent par le **déclin de la création d'emplois productifs en Europe** (cf. tableau ci-dessous).

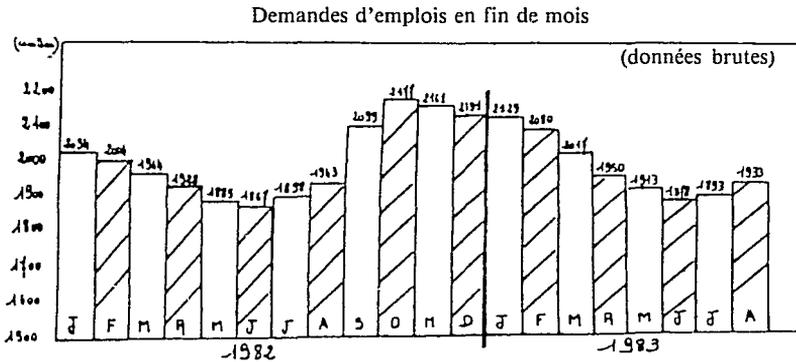
Evolution de la moyenne des heures hebdomadaires dans les industries manufacturières (Indice 100 en 1977)

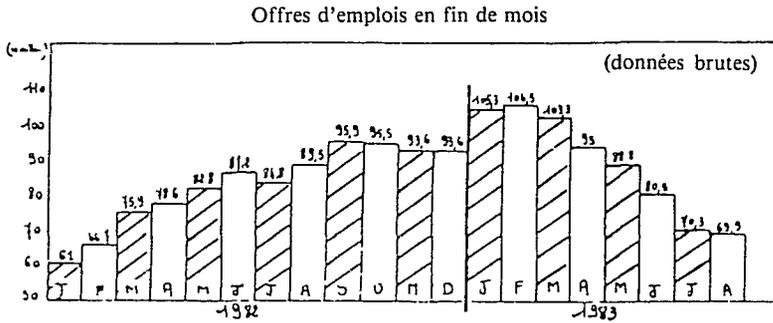


Le Nouvel Economiste

A. — France : une stabilisation coûteuse et sévère

Dans ce contexte, comment se présente la situation de l'emploi en France ? Les deux graphiques ci-après permettent d'en avoir une vue globale.





On constate que, depuis un an, le chômage s'est stabilisé légèrement en-dessous des 2 millions de demandeurs d'emploi.

Toutefois, ce résultat brut doit être apprécié tenant compte de plusieurs facteurs :

— **les demandeurs d'emploi à temps partiel** — recensés seulement depuis le mois de mai mais non inclus dans les statistiques — représentent 193 400 personnes ;

— **le chômage partiel** augmente fortement : le nombre des journées indemnisables a progressé de 53 % en un an.

— **la durée du chômage continue de croître** l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois est passée de 298 à 310 jours en un an :

— **le chiffre des offres d'emploi** retrouve pratiquement son plus bas niveau depuis 20 mois ;

— **l'effectif des bénéficiaires d'une préretraite** atteint 700 000 personnes contre 428 000 il y a un an réparties entre :

- la garantie de ressources 437 800
- les contrats de solidarité 180 200
- le fonds national de l'emploi 80 000

— **le nombre des jeunes entrés en stage de formation** (insertion ou qualification) s'établit à 70 100, chiffre auquel il convient d'ajouter 15 600 stagiaires entrés en « orientation approfondie » ;

— le nombre des **radiations** pour absence au contrôle ou non-réponse à convocation a augmenté de 5 points soit 22 000 annulations supplémentaires par rapport à l'an dernier.

Ainsi, la stabilisation du chômage ne s'est pas faite par un mouvement significatif de créations d'emplois — les effectifs salariés des sec-

teurs marchands non-agricoles ont diminué de 1 % en un an — mais par le retrait financièrement très onéreux de près de 800 000 personnes du marché du travail.

Il apparaît aujourd'hui que ce dispositif a donné tous les résultats que l'on pouvait en attendre. Aussi, s'oriente-t-on vers une nouvelle gestion du chômage appuyée sur des moyens non plus financiers mais administratifs.

La durée du service militaire pourra être de deux ans pour les appelés volontaires (objectif à moyen terme : 20 000 pour la seule armée de terre ; prévisions pour 1984 : entre 5 000 et 10 000 appelés) ; la fréquentation scolaire serait allongée (les jeunes en fin de cycle ou en situation d'échec vivement incités à poursuivre leurs études ou à redoubler). Cette mesure pourrait concerner, selon certaines estimations, 30 000 jeunes.

Enfin, les nouvelles règles d'indemnisation du chômage mises en œuvre en juin dernier ont entraîné une diminution très importante du nombre des chômeurs indemnisés : 165 000 entre les mois d'août 1982 et 1983. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la suppression de l'indemnisation ou la non-indemnisation conduit un demandeur d'emploi à ne pas prendre le chemin de l'A.N.P.E. Le Ministère de l'Emploi chiffre toutefois la diminution du nombre d'inscrits à ce titre, à environ 20 000.

B. — La protection sociale : une révision inévitable

Chômage, évolution démographique, extension des droits et des ayants-droit, technicité croissante des processus de soins, accroissement des coûts, ces éléments expliquent la crise financière très grave que connaissent aujourd'hui les systèmes de protection sociale européens.

En effet, la montée des dépenses de protection sociale — 26 % du produit national communautaire en 1980 contre 19 % en 1970 — n'a pu être financée qu'au prix d'un taux croissant de prélèvements obligatoires.

Pour l'ensemble de la C.E.E., la pression des charges (impôts + cotisations sociales) est passée de 33,7 % en 1970 à 39,4 % en 1980, atteignant un niveau tel que la question du maintien du taux actuel des prestations est posée.

Mais une grande diversité règne au niveau de l'organisation des systèmes, de la distribution des prestations et de leur financement.

a). — *L'organisation des systèmes : de l'unité à la diversité.*

Trois pays, le Danemark, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont un système unique couvrant toute la population contre l'ensemble des risques avec quelques variantes (ainsi les Pays-Bas allient la protection contre certains risques pour toute la population et une prestation supplémentaire offerte aux salariés pour tous les autres risques).

La Belgique, avec deux régimes généraux — le premier concernant les salariés et le second intéressant les travailleurs indépendants — forme une transition avec le **dernier groupe caractérisé par une pluralité professionnelle des régimes.**

Figurent dans ce dernier groupe, **le Luxembourg, l'Allemagne et l'Italie** qui connaissent, comme **la France**, un système alliant un régime général pour les salariés et des régimes spéciaux pour certaines catégories de salariés et les travailleurs indépendants, sans parler des régimes complémentaires.

Quant à **l'Irlande**, elle constitue un cas particulier, puisque seuls les travailleurs salariés bénéficient d'une protection obligatoire.

b). — *Une protection assez inégale*

La participation des assurés au financement des soins de santé est assez inégale selon les pays comme le montre le tableau ci-dessous.

**Participation des assurés aux soins de santé
(1980)**

Types de systèmes	Participation de l'assuré aux frais			
	Médicale	Hospitalière	Dentaire	Pharmacie
Services nationaux Royaume-Uni.....	Aucune	Aucune	8 livres maximum par traitement sauf enfants et femmes enceintes	0,7 livre par médicament
Italie	Aucune	Assistance directe gratuite (salle commune)	Prothèse : remboursement de 3 000 livres par dent	0 à 600 livres par médicament
Danemark	— Aucune dans catégorie 1 — Catégorie 2 ce qui va au-delà	Sect. public : aucune Sect. privé : ce qui dépasse le secteur public	Cat. 1 : 1/3 des frais Cat. 2 : part du coût qui excède	25 ou 50 %
Médecine libérale Belgique	— 25 % maximum médico-général — 0 % si interventions spécialisées ou maladies spéciales	Aucune jusqu'à 40 jours	Soins = aucune Appareillage = jusqu'à 100 %	70 FB pour spécialiste 35 FB pour les préparations magistrales
Allemagne	Aucune	Aucune	— Prise en charge totale — Partielle = prothèse	1 DM par médicament
Grèce.....	Aucune	Aucune mais pas libre choix	25 % pour prothèses	20 %
France	35 % avec des exceptions	20 % sauf pour traitements onéreux, ou de longue durée	30 %	30 ou 60 %
Irlande	Aucune	Secteur public : aucune Secteur privé : aide financière	Aucune pour les enfants	0 à 8 livres maximum par mois
Luxembourg.....	20 %	Aucune	Prothèse 80 %	15 % ou 100 %
Pays-Bas	Aucune	Aucune	Appareillage : contribution aux frais	Gratuité et tiers payant

c). — *Financement : l'attrait de la fiscalisation*

Les modes de financement adoptés par les pays membres se distinguent par **la part plus ou moins importante occupée par la fiscalisation** ainsi que le montre le tableau ci-après pour l'année 1980.

	B	DK	RFA	Fr	Irl	It	L	P-B	GB
Cotisations employeurs	41	9,6	42,7	56	25,1	58,8	36,2	37,1	33,3
Cotisations ménages . . .	20,1	1,8	22,1	23,7	11,4	13,6	22,6	25,8	14,6
Taxes et subventions . . .	34,7	84,9	26,7	17,7	62,5	24,9	31,6	20,4	43,6
Revenus des capitaux et autres	4,2	3,7	8,5	2,6	1	2,7	9,6	16,7	8,5
Total recettes	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Alors qu'en Grande-Bretagne, en Irlande et plus encore au Danemark, la part du financement public (taxes et subventions) est prépondérante, **la France est, avec l'Italie, le pays où la part revenant aux cotisations dans le financement est la plus importante** et tout particulièrement les cotisations mises à la charge des entreprises.

2. — *La contraction des ressources*

Dans l'ensemble des pays de la Communauté, la part du produit intérieur brut affectée aux **dépenses** de protection sociale n'a cessé de croître, ces dernières progressant beaucoup plus rapidement que la richesse **nationale**.

Part des dépenses de protection sociale dans le P.I.B.

Pays	1970	1975	1979	1980	Evolution (1980/1975) en %
Irlande	13,2	19,4	18,2	22	+66,7
Luxembourg	16,4	22,4	25,3	26,5	+61,6
Belgique	18,5	24,5	27	27,7	+49,7
Pays-Bas	20,8	28,1	30	30,7	+47,6
Danemark	19,6	25,8	27,1	28	+42,9
Royaume-Uni	15,9	19,5	19,9	21,4	+34,6
France	19,2	22,9	25,3	25,8	+34,4
Allemagne	21,4	27,8	28,2	28,3	+32,2
Italie	18,4	22,6	23,1	22,8	+23,9
Communauté	19	24,4	25,8	25,9	+36,3

Or, dans le même temps, les ressources ont vu leur assiette se contracter en raison du ralentissement de l'activité économique et plus particulièrement du développement du chômage. **En 1975, 4,4 % de la population active de l'Europe des neuf étaient sans emploi ; ce pourcentage s'élevait à 10,2 % en juin 1983.**

3. — *Les remèdes.*

Face à la menace qui pèse sur leurs régimes sociaux les pays de la C.E.E. ont pris des mesures qui visent soit à une réduction des dépenses soit à une augmentation des ressources.

a). — *les prestations ont été réduites*

C'est l'**Allemagne fédérale** qui a pratiqué les coupes les plus sévères. Le remboursement des médicaments dits de confort a été supprimé. La durée du séjour à l'hôpital après accouchement a été ramenée de dix à six jours. De même, les prestations familiales ont été fortement réduites, en particulier pour les titulaires de hauts revenus.

En **Belgique** les modalités d'indexation des pensions de vieillesse ont été corrigées, l'indemnisation du chômage diminuée.

b). — *La participation des bénéficiaires a été accrue.*

La plupart des pays ont introduit ou majoré la participation des assurés — sous forme de ticket modérateur — que ce soit en matière de frais médicaux (Italie : dans ce pays, le remboursement des prestations des spécialistes est lié à la situation de fortune ; Grande-Bretagne : doublement de la participation), de produits pharmaceutiques ou de dépenses hospitalières (l'Allemagne a institué un forfait hospitalier de 14 francs par jour. L'Italie s'apprête à introduire une telle mesure. La Belgique le pratique depuis 1974).

c). — *Les ressources ont été augmentées et reventilées.*

Certains pays se sont engagés, comme la France, dans l'**extension des cotisations à des groupes sociaux** qui en étaient jusqu'alors exclus : retraités, chômeurs indemnisés (Allemagne) ; d'autres ont élargi l'assiette des cotisations en prévoyant un déplafonnement des revenus (Belgique).

Souvent plus rigoureuses, parfois plus précoces (mesures prises dès 1981, voire plus tôt) ces mesures participent de celles prises par la France.

En revanche, certains pays semblent vouloir aller plus loin en procédant à une tentative de transfert des ménages vers les entreprises afin de leur permettre de restaurer leurs marges et d'investir.

C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, la cotisation patronale au régime d'indemnisation du chômage a été supprimée : en contrepartie, celle des salariés a été relevée de 2,55 % à 4,3 %.

En Grande-Bretagne, la réduction des cotisations sociales employeurs de 1 % en 1982 et 1 % en 1983 a été compensée par une majoration des cotisations salariales.

En Allemagne, de nombreuses mesures ont été prises en faveur des entreprises (allègement de l'impôt sur les sociétés, déduction temporaire pour investissement) alors que les cotisations sociales salariales étaient augmentées.

La tendance générale est ainsi à une réduction des charges en faveur des entreprises. Or il faut savoir que celles-ci étaient déjà beaucoup moins sollicitées qu'en France.

C. — La France à l'heure du choix.

Le « Livre blanc social » établi par le Gouvernement français propose quatre voies de réforme dont certaines sont d'ores et déjà mises en œuvre.

1. — Le déplafonnement de l'assiette des cotisations.

Les revenus professionnels constituant la source principale des charges des entreprises, cette assiette contribue, par sa répercussion sur les salaires, à accroître leurs charges. De plus, elle ne concerne qu'une partie des revenus dans la limite d'un plafond (7 870 francs par mois en 1983). Le déplafonnement en matière d'assurance-maladie et d'allocations familiales pourrait s'accompagner d'une baisse corrélative des taux.

C'est ce que les Pouvoirs publics s'apprentent à faire à compter du 1^{er} janvier 1984 : le taux de la cotisation maladie des employeurs devrait passer de 13,45 % à 12,60 % avec suppression du plafond.

Une telle mesure contribuera incontestablement à la diminution des charges des entreprises de main-d'œuvre utilisant traditionnellement un effectif important de personnels rémunérés en-dessous du plafond. En revanche, elle pénalisera les entreprises versant de hautes rémunérations : informatique, pharmacie, banques, etc...

2. — *La fiscalisation*

L'augmentation des transferts en provenance du budget de l'Etat constitue un autre moyen de financement largement pratiqué par certains pays européens.

Il peut prendre deux formes :

— *L'impôt sur le revenu* dont le rendement avoisinera 190 milliards en 1983 qu'il faut mettre en parallèle avec les 500 milliards que représentent les cotisations sociales. Comme son assiette est en outre extrêmement concentrée (10 % des revenus acquittent 64 % de l'impôt), **il ne saurait s'agir que d'une formule d'appoint.**

— *La T.V.A.* : elle est d'un rendement élevé (1 point représente 23 milliards de francs) ; elle est déductible à l'exportation ; elle ne pénalise pas l'investissement. Mais elle présente l'inconvénient majeur de favoriser la hausse des prix.

3. — *Le remplacement des salaires par la valeur ajoutée.*

Il s'agirait d'élargir l'assiette des cotisations sociales à la valeur ajoutée, en répartissant les charges sociales des entreprises à l'ensemble des éléments qui concourent à la richesse créée et non plus sur les seuls salaires.

Un tel mode de calcul **déjà envisagé pour la taxe professionnelle** pourrait permettre de rééquilibrer les charges sociales en faveur des entreprises de main-d'œuvre et d'opérer un transfert globalement favorable à l'industrie. Mais il se heurte à de nombreuses incertitudes et à de réelles difficultés techniques.

4. — *Un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus.*

Il est fait appel, dans ce cas, aux ménages.

Deux modalités sont envisagées :

— celle retenue en 1983 (1 %), à savoir l'institution d'une contribution proportionnelle sur le revenu imposable, acquittée parallèlement à l'impôt sur le revenu. Cette disposition serait reconduite en 1984. Mais, affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales, elle sera assise non seulement sur le revenu imposable mais également sur les revenus des valeurs mobilières, soumis à prélèvement libératoire.

— celle consistant à étendre les cotisations actuelles aux revenus du capital et aux revenus de remplacement par l'instauration d'un prélèvement à la source.

Dans les deux cas, l'effort contributif serait très largement réparti. Cependant, la préférence des auteurs du « Livre blanc » social paraît aller à la seconde.

*
* *

Au terme de ce rapide survol de « l'état social » de la Communauté européenne, deux constatations s'imposent.

Le vieillissement de la population commence à faire sentir ses effets sur l'économie. Freinant la consommation de biens individuels (logements, automobiles), accentuant au contraire la croissance des dépenses sociales (retraites, chômage), il constitue un handicap pour les entreprises dont il aggrave les charges et réduit les marchés.

En matière de protection sociale, c'est la France qui sera conduite à pratiquer la révision la plus spectaculaire. Sauf à obtenir une forte réduction, bien improbable, des dépenses de santé et d'indemnisation du chômage, il lui faudra impérativement revoir un mode de financement qui pénalise les entreprises plus sévèrement qu'ailleurs.

Cela signifie que les usagers seront amenés à payer la santé à un prix plus juste mais aussi plus fort.

LA RÉMISSION

La menace d'une dégradation irréversible et accélérée qui pesait sur l'économie française au début de l'année semble, pour le moment, écartée. Le freinage sévère de la consommation a permis une réduction significative du déficit commercial et une reconstitution partielle des réserves de change. La taxation de l'immobilier en a détourné l'épargne au profit de la Bourse. La hausse des salaires a été contenue.

Cependant, cette amélioration est très précaire. L'inflation n'a pas été jugulée. La balance des paiements reste déficitaire. Le sort du franc n'est toujours pas assuré. Pour réduire les charges des entreprises, il faudra engager, à l'instar des autres pays de la Communauté européenne, une révision douloureuse du système de financement de la protection sociale.

Mais surtout, le redressement très partiel des grands équilibres se paie d'un dangereux immobilisme. L'économie consomme moins parce qu'elle est en hibernation. Après le « go » à tout va des dernières années, c'est le « stop » qui fige au niveau le plus bas jamais connu investissements productifs et équipements publics. Or, dans le même temps, **la pression des dépenses sociales (santé, chômage) continuera de monter. Dès lors, le problème n'est plus économique mais politique.**

En effet, l'activité économique stagnera aussi longtemps que la compétitivité des entreprises n'aura pas été rétablie. Cela suppose que soient réparés les dégâts d'une politique qui, pendant deux ans, a sacrifié l'investissement à la consommation, l'avenir au présent.

Il y faudra du temps.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984

;

En 1982, le Gouvernement avait souhaité faire jouer au budget de l'Etat un rôle très actif dans la relance de l'économie et prévu, pour ce faire, une augmentation, excessive, des dépenses publiques de 27,5 %. En 1983, il était revenu à une appréciation plus raisonnable et opté pour une majoration des crédits de + 11,7 %. Cependant, l'échec de la stratégie de la relance par la consommation intérieure fut sanctionné par la troisième dévaluation du franc du 21 mars dernier, accompagnée d'un plan de rigueur. C'est donc dans une optique nouvelle qu'a dû être établi le projet de budget pour 1984.

Avant d'examiner les grandes orientations proposées, il apparaît utile de rappeler que le plan de rigueur mis en place au printemps tendait, au prix d'une ponction de 30 milliards de francs sur le revenu disponible des ménages (soit 0,9 %), à modérer la hausse des prix, à réduire le volume des importations et à dégager un surplus exportable. L'élément central de ce dispositif était constitué par un emprunt obligatoire fournissant une ressource de 14 milliards de francs et par une cotisation exceptionnelle destinée au financement de la Sécurité sociale.

Mais pour que cette première décision qui visait à corriger les excès commis lors des budgets de 1982 et 1983 et dénoncés à l'époque par la Commission des finances du Sénat, atteigne son but, il en fallait une seconde qui aurait pour effet de rendre à l'investissement la priorité abusivement consentie aux dépenses de consommation et de fonctionnement.

Telle est bien, en effet, l'inspiration qui a présidé à l'élaboration du budget de 1984.

Mais celui-ci suffira-t-il à vaincre la pesanteur des choix inconsidérés faits les deux années précédentes ? Telle est la question à laquelle nous nous efforcerons de répondre.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 1984

Dans une optique de politique intérieure, le projet de budget pour 1984 a été présenté comme un « budget-charnière » : il le serait d'abord au regard de la durée de la législature en cours puisqu'il intéresse un exercice à mi-chemin de la durée normalement prévue pour celle-ci ; il le serait aussi en fonction de la politique économique menée : après la période d'euphorie de 1982 et celle de désenchantement de 1983, il accompagnerait une année marquée dans un premier temps par la poursuite de la rigueur puis par l'amorce d'un nouveau départ expansionniste.

Qu'en est-il précisément ? Sur quelles hypothèses économiques a été bâti le budget de 1984 ?

A. — Les hypothèses retenues par le Gouvernement.

Avant d'examiner les données retenues par le Gouvernement, il importe de rappeler que celles établies pour l'année 1983 avaient été considérées en octobre 1982 comme « mesurées » par l'Assemblée nationale alors que votre Commission des finances, s'appuyant sur des éléments non contestables de l'environnement international et sur la situation de notre économie, les avait, à l'époque, jugées « peu sûres » : l'évolution constatée au cours de la présente année a confirmé ce point de vue et a d'ailleurs conduit à des révisions en baisse.

1. — *La révision en baisse des prévisions économiques pour 1983.*

A la suite de l'adoption du plan de rigueur de mars 1983, d'importants correctifs ont dû être apportés aux prévisions pour 1983, qui avaient été elles-mêmes arrêtées, selon une coutume bien établie, de manière peu réaliste.

Ainsi, un net repli a-t-il été opéré dans ce domaine : le tableau ci-après regroupe ces diverses données.

Principaux résultats pour l'économie française (1982-1983)

Evolution en volume	1982	1983 (prév. de sept. 1982)	1983 (prév. de sept. 1983)
Produit intérieur brut marchand	+2,0 ‰	+0,2 ‰	+0,1 ‰
Consommation des ménages	+2,8 ‰	+1,6 ‰	+0,8 ‰
Investissement total	-1,1 ‰	+0,8 ‰	-2,6 ‰
dont :			
— entreprises	0	+1,5 ‰	-2,3 ‰
— logement	-5,0 ‰	-1,0 ‰	-3,0 ‰
Exportations	-3,9 ‰	+5,3 ‰	+2,4 ‰
Importations	+0,4 ‰	+3,8 ‰	-0,8 ‰

Source : Ministère de l'économie, des finances et du budget.

A l'automne de 1982, on escomptait une reprise économique rapide en Allemagne fédérale, reprise dont notre pays aurait tiré alors grand profit : cet espoir ayant été déçu, force est de noter qu'en 1983 :

— au lieu d'une **croissance économique** de 2 ‰, l'expansion serait nulle : soit sur la base du P.I.B. marchand prévu pour l'année en cours (3 404 milliards de francs), et compte tenu de la dérive des prix admise, un manque à gagner pour la collectivité nationale de l'ordre de 68 milliards de francs ;

— l'accroissement de la **consommation des ménages** attendu passerait de +2,1 ‰ à +0,8 ‰ ; encore est-il précisé que ce dernier taux « masque une réduction entre le début et la fin de l'année, particulièrement pour la demande de produits manufacturés qui, elle, devrait reculer de 4 ‰ en volume » ;

— la baisse des **investissements** serait particulièrement forte : ceux des **entreprises** diminueraient de 2,3 ‰ (au lieu d'une progression attendue de 1,5 ‰) tandis que la situation du bâtiment serait nettement affaiblie (-3 ‰ des équipements en **logements**) ;

— par le jeu d'une réduction de 0,8 ‰ (contre +3,8 ‰ prévus) des **importations** résultant du freinage de la demande intérieure et d'une augmentation des **exportations** de 2,4 ‰ (au lieu de +5,3 ‰), le déficit du commerce extérieur serait ramené d'une année sur l'autre de 93 milliards de francs en 1982 à 60 milliards de francs en 1983.

Les nouveaux comptes officiels permettent également de faire ressortir les difficultés de la gestion des finances publiques. La mise en

place d'un fonds de régulation budgétaire de 20 milliards, par blocage, des dotations tant d'équipement civil à raison de 25 % des mesures nouvelles pour 1983 que d'interventions à raison de 1 % des crédits votés a permis l'annulation de 7 milliards sur l'ensemble des crédits ainsi bloqués. Malgré cette réduction sensible des dépenses, l'ensemble des déficits (Etat, Sécurité sociale et collectivités locales) atteindrait 3,3 % du produit intérieur brut cette année. En effet, en l'absence de la croissance attendue, les rentrées fiscales seraient diminuées de plus de 20 milliards tandis que la dette publique aura été aggravée par des emprunts d'Etat lancés à des taux nettement supérieurs aux 11 % prévus dans le budget pour 1983.

L'écart entre les plus récentes estimations et celles de l'automne 1982 est donc sensible : encore convient-il de s'interroger sur la valeur du dollar retenu pour l'établissement de ces derniers comptes, étant observé que ceux de juin 1983 avaient été préparés en fonction d'un dollar à 7,20 francs en moyenne annuelle, évaluation remise en cause depuis lors par l'évolution des cours de la monnaie américaine.

Ajoutons qu'un des facteurs susceptibles d'alourdir les déficits n'est pas mentionné dans les prévisions du ministère de l'économie, des finances et du budget ; il s'agit du taux de chômage établi au regard de la population active et qui, selon les experts du F.M.I. passerait de 8,50 % en 1982 à 9,5 % en 1983, ce qui implique des ajustements en hausse des crédits d'indemnisation et un alourdissement proportionnel des charges de l'Etat et des régimes sociaux.

C'est dire que, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Gouvernement à l'automne 1982, l'année 1983, non seulement ne connaîtra pas l'amorce de la reprise de la croissance, mais marquera une stagnation. Certes, le Gouvernement présente cette situation comme le prélude de l'assainissement financier et du rééquilibrage des comptes extérieurs. En fait, ces derniers pourront-ils être au rendez-vous de 1984 ? L'examen des hypothèses économiques pour l'an prochain permettra de l'apprécier.

2. — *Les perspectives économiques du Gouvernement pour 1984*

A partir des données concernant l'évolution des ressources et des emplois de biens et services marchands consignées par les experts du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, il apparaît que la France, placée dans un environnement économique international plus favorable, serait à même d'amorcer en 1984 le rétablissement de ses comptes.

a). — *L'environnement international.*

Selon les pronostics officiels, la reprise qui s'est amorcée à la fin de 1982 aux Etats-Unis devrait gagner progressivement les autres pays de l'O.C.E.D.E. qui bénéficieraient ainsi en 1984 d'une croissance un peu plus forte qu'en 1983. Sur les bases retenues, la croissance en volume serait, d'une année sur l'autre, raffermie chez nos principaux partenaires commerciaux ; elle serait :

- de +1,7 % en Allemagne Fédérale (contre +0,5 % en 1983),
- de +2,3 % au Royaume-Uni (contre +1,8 %),
- de +3,2 % aux Etats-Unis (contre +3,0 %),
- de +3,7 % au Japon (contre +3,4 %).

D'après ces comptes, pour l'ensemble des pays de la Communauté Economique Européenne à cinq (donc sans la France), le taux d'expansion du P.I.B. en volume passerait de +0,5 % en 1983 à +1,8 % en 1984 ; dans ces conditions, la demande de produits manufacturés que ces pays adresseraient l'an prochain à la France serait en croissance de +3,6 % après avoir connu un recul de -0,5 % en 1983.

Il faut noter que l'amélioration attendue au plan international devrait être facilitée par une lente dégrèvement des taux d'intérêt aux Etats-Unis.

LES PERSPECTIVES DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Croissance du P.I.B. en volume

	1982	1983	1984
R.F.A.	- 1,1	+ 0,5	+ 1,7
Royaume-Uni	+ 1,4	+ 1,8	+ 2,3
C.E.E. à 5	- 0,3	+ 0,5	+ 1,8
U.S.A.	+ 1,7	+ 3,0	+ 3,2
Japon	+ 3,0	+ 3,4	+ 3,7
Demande de produits manufacturés adressée à la France	- 0,4	- 0,5	+ 3,6

Par ailleurs, selon les experts officiels, les politiques économiques des principaux partenaires de la France continueraient de donner la priorité à la désinflation : de ce fait, une décélération des prix de l'ordre de 1 % en moyenne dans la C.E.E. viendrait s'ajouter aux progrès enregistrés en 1982 et 1983.

LES PERSPECTIVES DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Evolution des prix à la consommation

	1982	1983	1984
R.F.A.	+ 5,2 (4,7)	+ 3,1	+ 2,4
Royaume-Uni	+ 8,1 (6,3)	+ 6,5	+ 6,0
C.E.E. à 5	+ 8,6	+ 6,7	+ 5,4
U.S.A.	+ 5,9 (4,6)	+ 4,4	+ 4,7
Japon	+ 2,9 (2,3)	+ 1,9	+ 1,5

Chiffres entre parenthèses = glissement des prix de détail.
Source : 1982 comptes nationaux, 1983-1984 (Direction de la Prévision).

b). — *L'économie française.*

Compte tenu des hypothèses ci-dessus rappelées pour l'environnement international, notre pays connaîtrait, l'an prochain, une reprise, très modérée :

— **Le P.I.B. marchand**, après avoir été stationnaire en 1983, devrait augmenter de 1 % en 1984, grâce essentiellement aux exportations : la progression en volume de nos parts de marché à l'étranger, favorisée par le redressement de la compétitivité depuis 1982 et amplifiée par une décélération sensible des coûts salariaux, entraînerait une nette amélioration du taux de couverture, en volume, de nos échanges ;

— **le pouvoir d'achat** du revenu disponible brut des ménages, stable en 1983, n'augmenterait pas en 1984. Moyennant une baisse limitée à 0,5 % par an du taux d'épargne global des ménages, la **consommation** évoluerait modestement (- 0,8 % en 1983 et + 0,4 % en 1984) ;

— le ralentissement de la **hausse des prix de détail**, globalement enregistré depuis juillet 1982, se poursuivrait. Ramené à 6 % au second semestre 1983, le rythme annuel de hausse des prix à la consommation passerait à 5 % au cours de l'année 1983.

Cette évolution serait favorisée par le ralentissement de la progression nominale des revenus, qui serait aussi sensible, sinon plus qu'en 1983 et par une évolution des charges fiscales et parafiscales des entreprises estimée plus lente que celle de la valeur ajoutée. Dans l'optique officielle, le rythme de l'inflation en France se situerait en 1984 au même niveau que celui de nos partenaires européens :

— compte tenu de la croissance jugée vigoureuse de l'investissement du secteur public, **l'investissement productif** augmenterait en 1984 : la décélération des coûts salariaux unitaires et la forte améliora-

tion des termes de l'échange entraîneraient le redressement progressif du taux de marge des entreprises non agricoles, et, en particulier, de celui des sociétés ;

— le redressement de notre **commerce extérieur**, engagé depuis la juin 1983, s'accroîtrait grâce à l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, et d'autant plus vite que la croissance de la demande intérieure serait inférieure à celle de la moyenne de nos partenaires commerciaux.

Le déficit commercial ne serait plus que de 7 milliards de francs en 1984 : ceci suppose que, dès le deuxième semestre de 1984, nos échanges commerciaux deviennent excédentaires.

Les améliorations attendues sur le front de l'inflation et sur celui du commerce extérieur, les progrès escomptés de l'investissement et l'évolution de la consommation ne permettent pas néanmoins d'envisager une stabilité des effectifs salariés. La réduction de ceux-ci présentée par le Gouvernement comme limitée (- 1,1 % en 1983, - 0,7 % en 1984), s'interromprait selon les observateurs officiels dans le courant de l'année prochaine et la tendance se renverserait.

ÉQUILIBRE EN VOLUME DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS DU P.I.B. MARCHAND

	1982	1983	1984
P.I.B. marchand	+ 2,0	+ 0,1	+ 1,0
Importations	+ 0,4	- 0,8	0
Consommation des ménages	+ 2,3	+ 0,8	+ 0,4
Investissements	- 1,1	- 2,6	- 0,5
Exportations	- 3,9	+ 2,4	+ 4,0

L'ÉVOLUTION NOMINALE DES PRIX ET DES COÛTS

	1982	1983	1984
Prix de détail (glissement)	+ 9,7	+ 8,4	+ 5,0
Prix de la consommation (moyenne) (*) ..	+ 11,6	+ 9,1	+ 6,1
Coûts salariaux unitaires y compris cotisations sociales	+ 11,4	+ 8,9	+ 4,7

LES REVENUS DES MÉNAGES ET DES ENTREPRISES

	1982	1983	1984
Salaire moyen par tête (glissement)	+ 9,6	+ 8,1	+ 4,9
Prestations sociales reçues (P.A. moyen) (*)	+ 6,9	+ 3,8	+ 3,0
Revenu disponible brut (P.A. moyen) (*)	+ 2,4	— 0,1	+ 0,1
Taux d'épargne global	+ 15,5	+ 14,9	+ 14,5
Taux de marge des sociétés	+ 23,5	+ 23,7	+ 24,8

(*) Déflateur = indice des prix à la consommation des comptes nationaux.
Source = 1982 comptes nationaux, 1983-1984 budgets économiques. (Direction de la Prévision).

LES ÉCHANGES AVEC L'EXTÉRIEUR

	1982	1983	1984
Solde commercial douanier (FAB-FAB en Mds)	— 93,2	— 60,1	— 7,0

Dans ces conditions, le Gouvernement considère que, au plan économique, l'année 1984 devrait connaître une éclaircie. Que valent ces perspectives ?

B. — Des projections peu fiables

1. — Les singularités de la reprise actuelle

Depuis longtemps attendue, la reprise est là, forte aux Etats-Unis et même d'un montant beaucoup plus élevé que prévu (8,6 % de croissance en rythme annuel du P.N.B. au cours du deuxième trimestre de 1983 et, selon l'O.C.D.E., une progression de 6 % au second trimestre de 1983 par rapport au premier et de 4,5 % au premier semestre de 1984 par rapport au deuxième semestre de 1983). Cependant, en Europe, elle reste encore relativement limitée. Et à cela, semble-t-il, trois raisons essentielles :

- la faiblesse du relais de la demande interne ;
- la crise financière internationale ;
- l'insuffisance des épargnes nationales pour financer les déficits budgétaires.

a). — *La faiblesse du relais de la demande interne*

Jusqu'ici, quand la reprise était constatée aux Etats-Unis, elle se répandait assez rapidement dans la plupart des pays industrialisés par le biais du développement des importations américaines et par une sorte d'effet psychologique d'entraînement de la demande interne, qu'il s'agisse de celle des entreprises ou de celle des ménages. Or, ce dernier facteur semble faire défaut aujourd'hui.

Ainsi l'on observe qu'au Japon le développement des exportations n'a pas été suivi par la demande interne. De même, en Europe — sauf en Grande-Bretagne où une croissance du P.I.B. de 2 à 3 % est escomptée cette année — l'incertitude est grande : en Allemagne Fédérale, la relance a été d'abord lente en raison notamment de la récession enregistrée chez les principaux partenaires économiques européens et de la baisse des importations des pays en voie de développement due à la crise financière mondiale. Cependant, au cours des derniers mois, le rythme s'est accéléré à la suite du développement des commandes internes, notamment dans le domaine des constructions de logements.

b). — *La crise financière internationale*

La crise financière dont sont victimes les pays en développement a été mise en relief par la situation très difficile du Mexique, puis du Brésil, la stagnation des crédits internationaux ne permettant pas d'assurer, dans des conditions satisfaisantes, le relais de l'épargne interne qui, dans ces pays, connaît des limites étroites.

Sans doute est-il prévu d'accroître les ressources du Fonds Monétaire International par l'augmentation tant des quotes parts que des crédits mis à sa disposition par un certain nombre de pays en vertu des accords généraux d'emprunt. Toutefois, l'amélioration de la situation financière des pays concernés serait de courte durée si leur accès au crédit international n'était pas soumis au strict engagement de plans de redressement.

c). — *L'insuffisance des épargnes internes pour le financement des déficits budgétaires.*

Lorsque l'activité économique reprend, il importe de mobiliser des financements. Or une telle opération rencontre rapidement ses limites lorsque dans le même temps, l'Etat, pour faire face à un déficit

budgétaire important, ne laisse aux entreprises qu'une faible part du marché financier : d'où une hausse des taux d'intérêts réels qui décourage l'investissement productif et bloque assez rapidement le processus de relance économique.

Ainsi, face à un déficit budgétaire excessif, tel celui des Etats-Unis (de l'ordre de 200 milliards de dollars pour l'exercice fiscal 1983), les niveaux des taux d'intérêts réels risquent de rester hauts tant que l'activité économique sera en reprise. Les effets induits d'une telle situation sont dommageables pour toutes les nations, y compris les Etats-Unis eux-mêmes. En effet, les capitaux attirés par la hausse des taux d'intérêt américains génèrent une surcotation du dollar. D'où une détérioration des termes de l'échange des autres pays qui sont tenus de pratiquer des taux également élevés pour freiner l'hémorragie des capitaux.

Comment, dans cette perspective, se présenterait la situation économique internationale au cours des prochains mois ?

2. — *Une légère augmentation du taux de croissance global*

D'après les prévisions établies par l'O.C.D.E., le rythme annuel de croissance du P.I.B. réel dans les pays de la zone de l'O.C.D.E., après une accélération au second semestre de 1983 (+ 3,5 %), se ralentirait (+ 3 %) dans le courant de l'année prochaine ; en définitive, pour 1984, il serait légèrement supérieur à celui enregistré pour la présente année.

En **Amérique du Nord**, il apparaît que la reprise s'accélère : la montée en puissance des secteurs à forte intensité de recherche, combinée à l'assainissement de l'ensemble du secteur industriel devrait permettre aux Etats-Unis en 1984, année électorale, la poursuite d'une croissance tempérée au niveau de 4 %.

Dans les deux grands secteurs jusqu'ici bénéficiaires de l'expansion retrouvée, à savoir le bâtiment et l'automobile, les perspectives restent cependant floues : dans le premier, les responsables sont, depuis juillet dernier, relativement pessimistes, estimant insuffisante la baisse des taux tandis que dans le second, des menaces d'accroissement des coûts salariaux se font jour. Si l'agro-alimentaire est mieux orienté, si les services se développent et si le dynamisme est considérable dans les techniques de pointe, de graves problèmes restent à résoudre dans les secteurs de l'énergie, des transports et des mines, ce qui explique que la reprise américaine soit contrastée.

Le ralentissement de l'activité économique enregistré au début du troisième trimestre de 1983 est considéré, par certains observateurs, comme un signal : la décélération de la consommation s'accentuerait à la fin de la présente année et en 1984. Dans le même temps, le risque d'une relance de l'inflation pèserait sur le climat économique en raison :

- de l'augmentation des coûts des matières premières,
- de la poussée perceptible des prix des produits alimentaires,
- de l'ampleur du déficit budgétaire.

Ajoutons que les experts de Wharton, s'ils prévoient une réduction progressive du taux de croissance de l'économie américaine, notent que la consommation des ménages progressera rapidement (+ 4,2 % en 1984) mais que l'investissement demeurera freiné par des taux d'intérêt élevés en dépit d'un redressement sensible des profits (+ 25 % en 1984). L'importance des gains de productivité et la modération des augmentations de salaires rendent néanmoins probable la réalisation d'un objectif de 5 % d'inflation moyenne en 1984 contre 3,5 % en 1983.

Au **Japon**, la reprise est progressive depuis le printemps 1983, après douze mois de récession. Au plan intérieur, elle est tempérée par la faiblesse des augmentations de salaires et l'importance de l'alourdissement de la pression fiscale. En revanche, les exportations repartent, stimulées par la reprise américaine et les frémissements de certaines économies européennes (Grande-Bretagne, R.F.A.). Au demeurant, les perspectives de profit des entreprises japonaises s'annoncent favorables du fait du gonflement de leur chiffre d'affaires en période d'inflation faible (+ 2 %). En 1984, la reprise au Japon sera néanmoins plus modeste que celle des années passées, de l'ordre de + 3,5 %.

En **Europe**, entre le milieu de 1983 et la fin de 1984, la reprise serait modérée, la production augmentant globalement dans les pays de la C.E.E. à un rythme de + 1,5 %, le relèvement de la consommation des ménages étant d'ailleurs lié à une baisse du taux d'épargne.

En **Grande-Bretagne**, une forte désinflation, l'an dernier, avait débouché sur une reprise à contretemps de la consommation qui, après avoir pesé sur les déficits extérieur et budgétaire et relancé l'inflation, a incité le Gouvernement britannique à durcir sa politique économique. Les économistes de la London Business School estiment que la croissance serait, en 1984, dans la fourchette de 2-2,5 %, l'investissement prenant alors le relais de la consommation privée ; elle pourrait plus vraisemblablement être de l'ordre de 1,5 %.

En **Allemagne Fédérale**, la reprise économique qui n'obéit pas aux schémas classiques s'accélère. Bien que la consolidation des finances publiques ait conduit à limiter à 1,8 % la progression des dépenses de l'Etat dans le budget pour 1984, à réduire certaines prestations sociales agricoles et à geler les salaires des fonctionnaires pendant deux ans, le réveil de la demande étrangère devrait rétablir la confiance des entrepreneurs et réanimer les dépenses en équipement. Pour 1984, les cinq grands instituts ouest-allemands de recherches économiques estiment que la croissance sera de +2 % contre 1,0 % pour 1983, soit l'augmentation la plus rapide au sein des pays européens.

Le tableau ci-après récapitule les estimations effectuées par l'O.C.D.E.

CROISSANCE DU VOLUME DE P.N.B. (1982-1984)

	1982	1983	1984
R.F.A.	— 1,1	+ 0,5	+ 1,7
Royaume-Uni	+ 1,2	+ 1,8	+ 2,3
C.E.E.	+ 0,3	+ 0,2	+ 1,5
Etats-Unis	— 1,7	+ 3,0	+ 4,5
Japon	+ 3,0	+ 3,2	+ 3,5

Ainsi, les perspectives présentées pour 1984 par l'O.C.D.E. rejoignent celles retenues pour l'établissement des comptes nationaux par le ministère français de l'Economie, des finances et du budget, sauf en ce qui concerne l'évolution de la conjoncture américaine estimée plus vigoureuse par l'O.C.D.E. (+4,5 % contre +3,2 % pour les experts de la rue de Rivoli).

Cependant les observateurs français ont, semble-t-il, moins tenu compte des incertitudes de la situation économique actuelle. Les taux d'intérêt à long terme en particulier restent élevés. Or, une hausse de 1 % représente une surcharge de près de 5 milliards de dollars qui neutralise les efforts de rééquilibrage commercial des pays en développement.

En outre, il paraît peu probable que, dans les prochains mois, les taux d'utilisation des capacités atteignent des niveaux décisifs dans la plupart des pays considérés.

La reprise de l'investissement des entreprises dépendra pour une bonne part des prévisions relatives à l'ampleur et à la durée de la croissance des autres composantes de la demande, à savoir la consommation des ménages, la construction de logements et les dépenses publi-

ques. A cet égard, la baisse du taux d'épargne des ménages doit être considérée avec beaucoup d'attention : elle pourrait être plus forte sous l'effet du recul de l'inflation et de la diminution des taux d'intérêt, ou plus faible, voire remplacée par une hausse en cas de montée persistante du chômage, surtout en Europe.

Même incertitude en ce qui concerne la demande du secteur public : légère accélération des dépenses publiques en 1984 ou au contraire réduction nette de la croissance de celles-ci ? D'autres questions se posent : quelle sera l'orientation de la politique monétaire américaine ? Comment se traduirait une dépréciation ou une appréciation du dollar, notamment au niveau des balances extérieures courantes ?

Si la situation des pays en développement non pétroliers peut être améliorée à la suite de la baisse des prix du pétrole et du redressement de l'activité des nations industrialisées ou d'un recul du taux d'intérêt, en revanche, une limitation des prêts bancaires imputable à une prudence accrue des banques, à une crise financière majeure ou à la faible ampleur du redressement de l'activité, est de nature à réduire leurs importations, ce qui diminuerait le rythme de la reprise elle-même.

Dernier facteur d'inquiétude : les échanges mondiaux, en dépit de la reprise, n'ont pas retrouvé, dans les six premiers mois de 1983, leur niveau du premier semestre de 1982. A l'origine des difficultés relevées dans le mécanisme de transmission des reprises économiques nationales à travers l'économie mondiale, il y aurait une pénurie de capitaux « utiles » due à la baisse de l'épargne des ménages et amplifiée par la mauvaise utilisation des capitaux par les firmes qui en privilégiant les investissements de rationalisation, accroissent les facteurs de chômage dans des secteurs en déclin qu'il faut alors protéger par des barrières douanières.

Tels sont les aléas qui pèsent sur la conjoncture internationale en 1984. Ils conduisent à considérer avec une particulière attention les perspectives économiques en France pour l'année prochaine.

3. — *Des risques d'accentuation de décalage pour l'économie française*

Pour juger de la fiabilité des hypothèses économiques pour 1984 présentées par le Gouvernement, il faut, bien évidemment, tenir compte de la situation actuelle de notre économie : la première partie du présent rapport y est consacrée.

Après l'échec du pari sur la croissance engagé dès l'été de 1981, la politique de déflation mise en œuvre dès l'été 1982 et renforcée en mars dernier, l'activité dans notre pays présente un profil bas, ce qui illustre les contradictions de la politique économique de « go and stop » menée depuis deux ans. Ainsi, la demande des ménages, qui avait crû (en volume) de 2,8 % en France en 1981 contre 0,1 % dans l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. devrait, en 1984, stagner chez nous mais augmenter de 2 % dans l'ensemble des autres pays de la zone O.C.D.E. Si la consommation pourrait, au mieux, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) être de +0,7 %, l'investissement continuerait à diminuer, d'une manière sensible, notamment dans le logement en raison d'une réorientation de l'épargne des ménages vers les actifs financiers. Dans l'industrie, la faiblesse de la demande et l'impératif du redressement financier des entreprises devraient conduire à enregistrer une nouvelle contraction de l'investissement global.

Au total, la France connaîtrait, pour la deuxième année consécutive, une période de stagnation (l'Observatoire français des conjonctures économiques indique que le PIB marchand marquerait une augmentation de + 0,7 %) alors que la plupart des autres instituts de conjoncture français ou étrangers ne prévoient pour notre pays aucune amélioration par rapport à 1983.

En outre, il apparaît que la réussite de la politique de redressement du commerce extérieur implique que la relance de l'activité en France soit reportée à 1985, l'austérité, pour être efficace, devant durer et même s'étendre : l'alourdissement des impôts directs en constitue d'ailleurs un des éléments moteurs avec comme conséquences la baisse du pouvoir d'achat, la contraction de la demande et — il faut le craindre — la montée du chômage. En revanche, le déficit de la balance commerciale, compte tenu de la divergence entre les exportations et les importations que le déstockage permet de comprimer, pourrait être réduit de manière sensible en 1984.

Il reste que la politique actuelle d'austérité qui tend à freiner la demande s'accompagne aussi d'une contraction au niveau de l'offre, en contraste avec celle du dernier gouvernement du septennat précédent qui s'était efforcé, précisément, de renforcer celle-ci et de l'adapter, notamment par la libération des prix, la dérèglementation et le soutien d'une demande minimale. En fait, le maintien des contrôles de prix vise à limiter la hausse des prix de détail qui, de l'ordre de 9 % en 1983, pourrait être supérieure à 7 % l'an prochain.

Mais cette réduction du rythme d'inflation doit-elle être considérée au niveau de la compétitivité internationale ? Compte tenu des bons résultats obtenus dans le domaine des prix par nos partenaires commerciaux dans un climat de libération des prix et d'un rythme d'inflation importée plus élevé que celui de 1983, **le problème du différentiel d'inflation continuera à se poser.**

On voit combien, dans une telle optique, l'augmentation du montant des prélèvements obligatoires, qui nourrit l'inflation par les coûts, risque d'être fatale à la politique des prix.

C'est dire qu'à côté d'une évolution positive du commerce extérieur, les conséquences négatives de la politique de redressement sont inscrites dans les faits : une stagnation prolongée de l'activité due à la médiocrité de la consommation des ménages, des investissements productifs ou de la construction.

*

* *

Si la plupart des estimations retenues concernant l'environnement international semblent vraisemblables, les hypothèses retenues pour la conjoncture nationale sont, par contre, bien fragiles : la progression escomptée des investissements productifs est très douteuse ; les évolutions en matière de salaires et de prix peu convaincantes : prévoir un glissement des prix en 1984 de 5 % (alors qu'il sera de plus de 9 % en 1983) et retenir un cours moyen du dollar de 7,50 F l'an prochain n'est guère réaliste.

Au surplus, l'application de la politique de rigueur conduisant le Gouvernement en 1984 à confisquer une part importante du pouvoir d'achat des sociétés et des ménages, le recul de la production sera accentué, le chômage accru ; selon l'O.C.D.E. il atteindrait 2 300 000 personnes en fin d'année et en ce qui concerne les jeunes il avoisinerait 30 % l'an prochain.

On est, dès lors, en droit de se demander si les orientations générales retenues par le Gouvernement pour 1984 ont été arrêtées en fonction d'hypothèses économiques réalistes ou si elles ne procèdent pas davantage de normes jugées souhaitables et par conséquent de s'interroger sur la fiabilité de la structure budgétaire reposant sur de telles assises.

En surestimant la capacité de l'économie française de profiter de la reprise internationale qui devrait se confirmer l'an prochain, le Gouvernement a, une fois de plus, établi le budget de 1984 sur des bases singulièrement fragiles.

CHAPITRE II

LE BUDGET D'UNE « ANNEE STRATEGIQUE »

La politique de rigueur renforcée depuis la dernière dévaluation du franc en mars dernier a pour objectif principal le rétablissement de nos équilibres extérieurs. Il s'agit donc pour les entreprises françaises d'améliorer leurs ventes à l'étranger et de reconquérir une partie du marché intérieur dans un climat économique très particulier :

— au plan international, le haut niveau atteint par les cours du dollar efface quasi-totalement les bienfaits attendus de la baisse des prix pétroliers : comme 35 % de nos importations sont facturés en dollars contre 14 % seulement pour les exportations (ainsi 10 centimes de plus sur le cours du « billet vert » coûtent environ 2 milliards de francs de déficit commercial supplémentaire), une forte majorité de nos entreprises, mal armées pour profiter d'un dollar fort, s'essoufflent ;

— au plan interne, les prévisions pour 1984 faisant ressortir une croissance économique plus faible qu'à l'étranger, la stagnation du revenu disponible des ménages, l'élévation sensible du poids des prélèvements obligatoires sont préoccupantes. Par ailleurs, au cas où le cours du dollar continuerait, en 1984, à être de l'ordre de 8 F (au lieu de 7,50 F escompté), un coup d'arrêt serait donné à la baisse des taux d'intérêt qui constitue un élément essentiel du dispositif de désinflation.

Or, l'année 1984 est présentée par le Gouvernement comme « stratégique » : il s'agit en effet de démontrer la crédibilité de la politique engagée en matière de lutte contre l'inflation et de rétablissement progressif de l'équilibre des comptes extérieurs, de reconquérir des « marges de manœuvre », de faire un « saut de productivité ». C'est sur ces bases qu'a été établi le projet de budget pour 1984.

Compte tenu de son poids dans le P.N.B. (26,1 % en 1983), la dépense publique joue un rôle décisif : pour mieux comprendre ce que sera celui-ci en 1984, il convient, après avoir présenté les caractéristiques essentielles du projet de budget de l'an prochain, d'en examiner les orientations générales.

A. — Les caractéristiques essentielles du projet de budget pour 1984

Conçu comme un des éléments essentiels de la politique économique, le budget pour 1984 est marqué au sceau d'une rigueur qui se traduit par un effort quasi-général de compression de la dépense publique.

1. — *Le tableau d'équilibre pour 1984.*

Les grandes lignes du projet de loi de finances pour 1984 ressortent des données figurant dans le tableau ci-après :

TABEAU D'ÉQUILIBRE DE LA LOI DE FINANCES (1983-1984)

(en milliards de francs)

	Loi de finances 1983	Projet de loi de finances 1984	Différence	
			en milliards	en %
A. — Opérations à caractère définitif				
I. — Charges				
• Dette publique	58,4	70	+ 11,6	+ 19,9
• Budgets civils :				
— Fonctionnement (Titres II et III)	289,8	309,3	+ 19,5	+ 6,7
— Interventions (Titre IV)	305,3	314,1	+ 8,8	+ 2,3
dont :				
- interventions sociales	173,8	169,6	— 4,2	— 2,4
- interventions économiques	77,3	81,9	+ 4,6	+ 6,0
- autres interventions	54,2	62,6	+ 8,4	+ 15,5
— Equipement civil (crédits de paiement)	75,3	78,9	+ 3,6	+ 4,8
— Versement de l'Etat à lui-même	— 5,0	— 5,3	— 0,3	—
- Comptes d'affectation spéciale (solde)	— 0,2	— 0,2	—	—
Total des budgets civils	723,6	766,8	+ 43,2	+ 6,0
• Budget militaire :				
— Fonctionnement	95,5	101,9	+ 6,4	+ 6,7
— Subventions et dépenses diverses	2,4	2,5	+ 0,1	+ 4,2
— Equipement	60,9	66,6	+ 5,7	+ 9,4
Total du budget militaire	158,8	171,0	+ 12,2	+ 7,7
Total des charges définitives	882,4	937,8	+ 55,4	+ 6,3
	767,3	815,5	+ 48,2	+ 6,3
II. — Recettes à caractère définitif	— 115,1	— 122,3	— 7,2	+ 6,3
B. — Opérations temporaires (solde)	— 2,6	— 3,5	— 0,9	—
Solde de la loi de finances	— 117,7	— 125,8	— 8,1	—
Autorisations de programme :				
— Budgets civils (1)	92,6	95,4	+ 2,8	+ 3,0
— Comptes spéciaux du Trésor	1,8	1,5	— 0,3	— 16,6
Total :				
— Budget annexe des P.T.T.	27,8	30,5	+ 2,7	+ 9,7
— Budget militaire	78,4	85,0	+ 6,6	+ 8,4
Total général	200,6	212,4	+ 11,8	+ 5,9

(1) Hors fonds de compensation pour la T.V.A.

A partir de la lecture de ce tableau, on peut faire les observations suivantes :

a) **les dépenses définitives** s'élèveraient à 937,8 milliards de francs (contre 882,4 milliards en 1983), leur progression d'une année sur l'autre étant de + 6,3 % (contre + 11,8 % en 1983 et + 27,6 % en 1982).

Le freinage est d'autant plus brutal que l'accélération avait été forte au cours des deux années précédentes : on ne passe pas sans dommage d'un système de plus de 28 % à celui de 6 % en une si courte période.

Déjà, dans le budget de 1983, le train de vie de l'Etat avait été nettement contrôlé, la croissance **des dépenses civiles de fonctionnement** étant alors de 8,3 % ; c'est le poste relativement le moins atteint par la décélération, la majoration des **crédits** concernés pour 1984 étant de + 6,7 %. Aussi l'effort de rigueur porte-t-il sur les **dotations affectées aux interventions** qui ne seront relevées que de + 2,3 % : au sein de celles-ci, celles consacrées aux mesures **sociales** connaîtront même une réduction de -2,4 %.

Parallèlement, les **crédits d'équipement civil, avec une majoration globale de + 4,8 %** financeront, compte tenu de la norme annoncée de + 6,3 % de hausse moyenne des prix, un volume d'équipements inférieur à celui de 1983.

Les **dépenses militaires** seront accrues globalement dans des proportions légèrement supérieures à celles des dépenses civiles (soit + 7,7 %), celles réservées au fonctionnement étant relevées de manière identique (+ 6,7 %) mais celles consacrées à l'équipement l'étant plus sensiblement (+ 7,7 %).

b) **les recettes globales** dont le montant est de 815,5 milliards de francs progresseront de 48,2 milliards, soit de + 6,3 %. Le produit attendu pour 1984 serait de 1 002,2 milliards, ramené à 815,5 milliards par le jeu des prélèvements (-186,7 milliards dont pour la C.E.E. : -107,9 milliards, pour les remboursements et dégrèvements -73,5 et pour la taxe sur les salaires versés par l'Etat lui-même : -5,3).

Compte tenu des évaluations révisées pour 1983, la majoration des recettes serait de + 8,4 % : la **T.V.A.** avec 415,8 milliards représente **41,5 %** des ressources, **l'impôt sur le revenu** (203,6 milliards) 20,3 %, **l'impôt sur les sociétés**, (89,1 milliards) 9 % ; ces parts sont

toutefois plus importantes si, au lieu des recettes globales, l'on ne considère que les recettes fiscales, soit respectivement :

- T.V.A. : 43,8 % (contre 44,4 % en 1983),
- I.R. 21,5 % (contre 20,88 %),
- I.S. : 9,2 % (contre 9 %)

Sur la même base, l'indice de progression par rapport à l'année précédente serait :

- pour la T.V.A. de +6,7 %,
- pour l'I.R. de +11,3 %
- pour l'I.S. de +12,3 %.

c) le **déficit prévisionnel** serait de -125,8 milliards de francs ; il serait aggravé de 8,1 milliards par rapport à celui de 1983.

Les évolutions ci-dessus rappelées ont donc pour effet de modifier légèrement la structure des dépenses du budget général.

2. — *La structure des dépenses du budget général.*

Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution d'une année sur l'autre de la part respective du budget général :

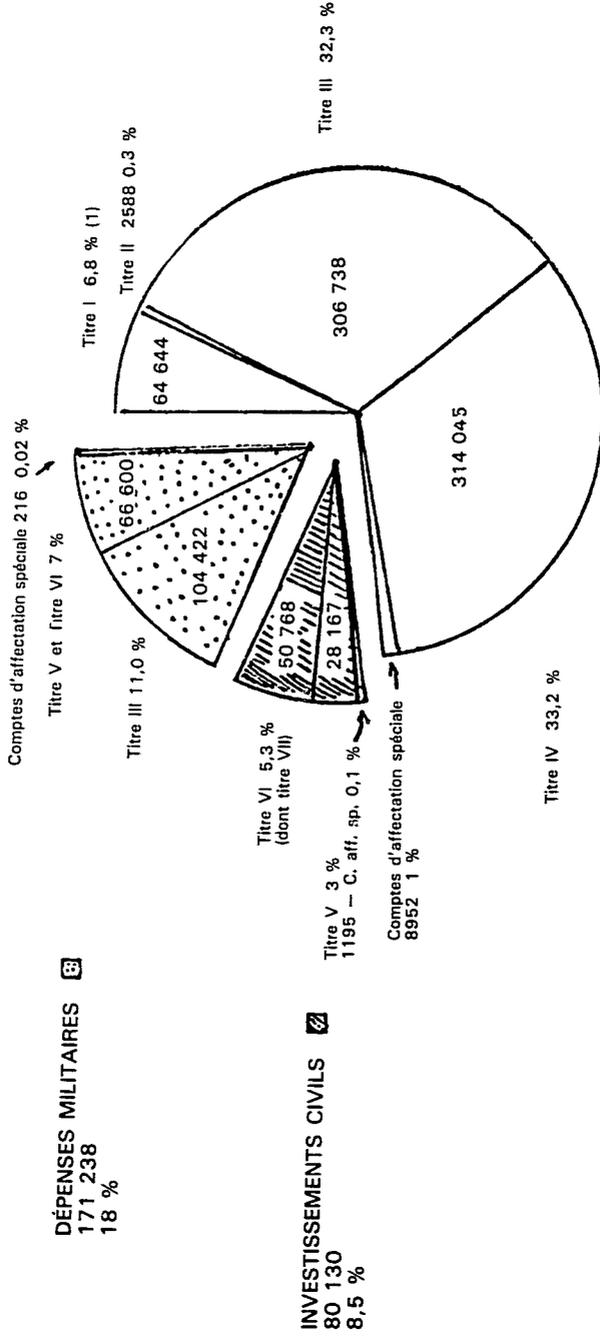
STRUCTURE DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (1983-1984)

(Loi de finances initiale)

(en pourcentage)

	1983	1984
I. — Dépenses ordinaires.		
1. Dette publique	6,6	7,5
2. Pouvoirs publics	0,3	0,3
3. Rémunérations et charges sociales.....	27,7	26,9
dont civiles.....	(22,3)	(21,5)
4. Pensions	8,0	8,8
5. Subventions de fonctionnement, matériel, entretien ..	7,7	7,6
6. Interventions économiques	8,7	8,7
7. Interventions sociales	19,6	18,1
8. Autres interventions	6,1	6,6
Total dépenses ordinaires	84,7	84,5
II. — Dépenses en capital.		
i Investissements civils directs	3,1	3,0
2. Subventions d'investissements civils	5,3	5,4
3. Equipement militaire	6,9	7,1
Total dépenses en capital	15,3	15,5
Total du budget général	100,0	100,0

LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE



(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux (73 520) et des versements de l'Etat à lui-même (5 309).

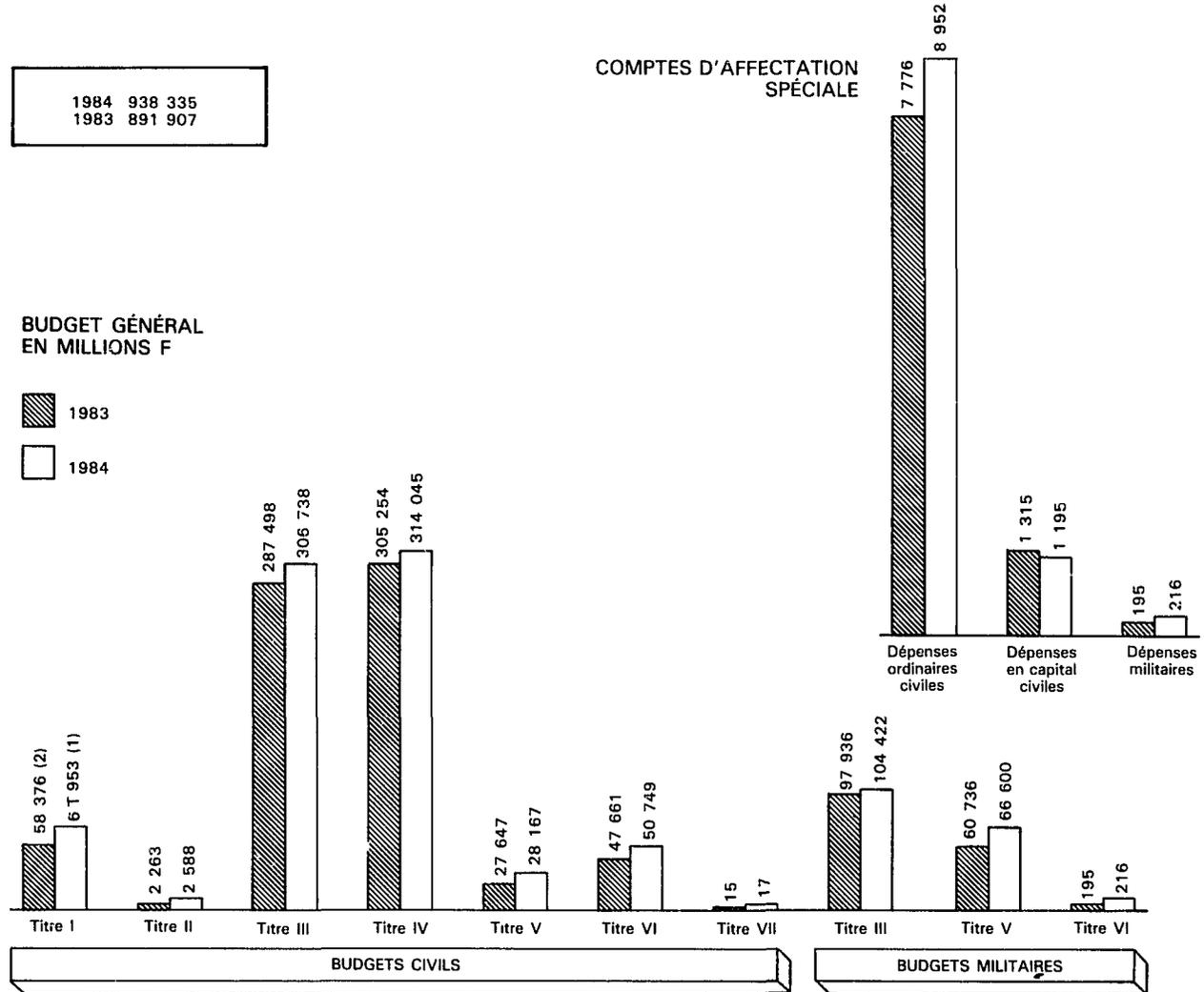
DÉPENSES ORDINAIRES CIVILES □

696 967 73,5 %

1984	938 335
1983	891 907

BUDGET GÉNÉRAL
EN MILLIONS F

▨ 1983
□ 1984



(2) Non déduction faite des versements de l'Etat à lui-même.

Présenté de manière plus résumée le projet de budget pour 1984 s'analyse ainsi qu'il suit :

	Part dans l'ensemble
— Dette publique	7,5 ‰
— Fonctionnement (civil et militaire)	43,6 ‰
— Interventions	33,4 ‰
— Equipement civil	8,4 ‰
— Equipement militaire	7,1 ‰

Dans une optique administrative (répartition entre les ministères) les douze budgets les mieux dotés sont les suivants :

	En milliards de francs	Part dans l'ensemble
1. Charges communes	279,5*	27,5 ‰
2. Défense	171,0	16,8 ‰
3. Education nationale	156,2	15,4 ‰
4. Travail	49,8	4,9 ‰
5. Transports intérieurs	44,5	4,4 ‰
6. Intérieur et décentralisation	40,3	4,0 ‰
7. Urbanisme et logement	39,6	3,9 ‰
8. Agriculture	31,1	3,0 ‰
9. Services économiques et financiers	29,2	2,9 ‰
10. Santé	29,1	2,9 ‰
11. Anciens combattants	26,0	2,5 ‰
12. Recherche et technologie	24,7	2,4 ‰
Ensemble	921/1016,8*	90,6 ‰/100

(*) Y compris dépenses en atténuation de recettes 78,8 milliards en 1984.

Cinq catégories de dépenses méritent une attention particulière : quatre au titre des dépenses civiles : la dette publique, la dotation globale de décentralisation, les crédits de rémunérations, ceux d'équipement et au titre du budget militaire, les dépenses en capital.

a). — *La charge de la dette publique :*

Elle atteindra, en 1984, 70 milliards de francs selon un rythme d'augmentation plus de trois fois plus élevé que celui des dépenses civiles (+ 19,9 ‰ contre + 6,3 ‰) : sa part dans le total des dépenses à caractère définitif ressort à 7,5 ‰ au lieu de 6,6 ‰ en 1983.

L'évaluation de la charge de la dette résulte, bien entendu, de la prise en compte des perspectives associées au budget économique pour 1984, c'est-à-dire essentiellement une baisse des taux d'intérêt et une réduction de l'inflation.

b). — *La dotation globale de décentralisation.*

Afin de constituer la dotation globale de décentralisation, il est prévu un transfert en provenance de divers budgets à hauteur de 20,10 milliards de francs. Ces crédits sont pour l'essentiel prélevés sur ceux réservés aux interventions sociales et éducatives, par suite, au titre des mesures nouvelles, de transferts respectivement du budget de la santé (- 19,4 milliards) et du budget de l'Education Nationale (- 0,735 milliard).

A la suite de ces opérations et compte tenu de dotations liées aux compétences transmises aux collectivités locales par l'Etat (+ 60 millions de francs) et de l'incidence du transfert de ressources fiscales par l'Etat (- 12,7 milliards), il est prévu d'inscrire un crédit de 7,5 milliards au budget de l'Intérieur et de la décentralisation pour permettre la constitution de la dotation globale de décentralisation.

c). — *Les crédits de rémunération*

Au nombre des mesures intéressant les rémunérations publiques, les plus importantes portent sur les rémunérations d'actifs (+ 1,2 milliard), sur les provisions pour hausse de celles-ci (+ 4,3 milliards) et sur les incidences de décisions générales intéressant la fonction publique (actifs et pensions : + 4,5 milliards). Au total, 10 milliards de francs supplémentaires pour 1984.

Parallèlement, le budget des Charges communes est allégé du montant des augmentations des traitements de fonctionnaires réparties désormais entre les ministères intéressés.

d). — *Les dépenses civiles en capital*

La proportion des crédits y afférents dans le budget général (8,4 %) ne progresse pas en 1984 ; compte tenu d'une légère majoration de la part des dépenses d'équipement militaire, le total des dépenses en capital (budgets civils et militaires) représente 15,5 % du montant global des dépenses en 1984 contre 15,3 % en 1983.

Il reste qu'avec une croissance, d'une année sur l'autre, de 4,8 % en crédits de paiement, les équipements civils réalisés en 1984 seront,

en volume, inférieurs à ceux de 1983. Quant aux **autorisations de programme, elles augmentent seulement de 3 %.**

Or, faut-il le rappeler, le rôle du budget n'est pas seulement de permettre d'assurer les dépenses courantes ; il doit aussi préparer l'avenir. Avec des autorisations de programme en si faible augmentation, il ne sera pas possible, en 1984, de répondre valablement à cette exigence.

Les évolutions les plus importantes sont retracées dans le tableau ci-après :

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME
(1983-1984)**

	1983	1984	Evolution en %
	(en millions de francs)		
1) Ecart positifs			
— Charges communes	15 331	21 336	+ 39
dont :			
apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte opérations de construction à caractère interministériel	9,150	12 550	
équipement du Parc de la Villette	654	2 606,3	
— Recherche et technologie	1 020	1 720	
— Recherche et technologie	9 668	11 358	+ 17
dont :			
centre national d'études spatiales	2 264,6	3 084,3	
commissariat à l'énergie atomique	1 858,0	2 073,5	
centre national de la recherche scientifique ..	1 702,0	1 901,7	
fonds de la recherche et de la technologie ...	1 018,8	1 219,6	
— Industrie	3 262	3 610	+ 11
dont : actions de politique industrielle	1 915,9	2 400	
— Intérieur et décentralisation	3 827	3 949	+ 11
dont : dotation globale d'équipement	2 618,4	3 401,2	
2) Ecart négatifs			
— Urbanisme et logement	25 148	23 154	— 8
dont : construction de nouveaux logements ..	22 124	20 306,7	
— Transports intérieurs	8 658	7 100	— 18
dont : apports au fonds de dotations de la SNCF	2 000	—	
— Santé	1 925	1 572	— 18
dont :			
centres hospitaliers régionaux ou à caractère national	625	438	
subvention d'équipement aux établissements hospitaliers, de soins et de bienfaisance	534,1	482,7	
— Culture	3 598	2 719	— 24
dont :			
patrimoine monumental	1 181,6	944,5	
patrimoine muséographique et arts plastiques	1 147,9	660,0	
— Aviation civile	3 331	2 715	— 27
dont : grands programmes aéronautiques civils : études et développement	2 912	2 279	

e). — *Les dépenses en capital du budget militaire.*

Le ministère de la Défense disposera en 1984 :

— en autorisations de programme, de 85 milliards de francs contre 78,4 milliards en 1983, soit une augmentation de 8,4 % ;

— en crédits de paiement, de 66,6 milliards de francs contre 60,9 milliards en 1983, soit une majoration de 9,3 %.

La répartition entre les diverses sections s'établirait ainsi qu'il suit :

Sections	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Part de l'ens.	en Mds de F	Evolution 84/83	Part de l'ens.	en Mds de F	Evolution 84/83
— Section commune	24,8 %	21,1	+ 3,2 %	27,9 %	18,6	+ 8,0 %
dont :						
atome		(7,0)			(6,5)	
engins		(5,2)			(5,6)	
études et recherches						
diverses		(2,4)			(1,7)	
armement militaire tacti-						
que		(1,8)			(1,1)	
centres d'expérimenta-						
tion nucléaires		(1,8)			(1,6)	
— Section Air	26,2 %	22,2	+ 6,4 %	25,0 %	16,7	+ 7,6 %
dont :						
matériels anciens		(14,8)			(10,1)	
électronique		(1,5)			(1,2)	
— Section Forces terrestres	25,6 %	21,8	+ 3,6 %	24,3 %	16,2	+ 9,7 %
dont :						
fabrication armement ...		(16,1)			(11,3)	
études, recherches, pro-						
totypes		(2,1)			(1,6)	
— Section Marine	21,8 %	18,5	+ 24,8 %	20,9 %	13,9	+ 12,8 %
dont : fabrications :						
• constructions neuves de						
la flotte		(11,2)			(8,4)	
• aéronautique navale ...		(2,4)			(1,6)	
études, recherches et pro-						
totypes		(2,3)			(1,7)	
— Section Gendarmerie ..	1,6 %	1,4	+ 10,5 %	1,9 %	1,2	+ 8,9 %
dont :						
fabrications		(0,6)			(0,7)	
infrastructure		(0,7)			(0,5)	
Total	100,0 %	85,0	+ 8,4 %	100,0 %	66,6	+ 9,3 %

Pour 1984, l'effort en matière de dépenses en capital est consenti en faveur de la section « Marine » qui voit ses crédits augmenter en autorisations de programme de + 24,8 % et en crédits de paiement de + 12,8 %.

Si l'on met à part la section « Gendarmerie » (+ 10,5 % en AP et + 8,9 % en CP), il faut noter que la section « Air » bénéficie de crédits en croissance de 6,4 % en AP et de 7,6 % en CP tandis que celle des « Forces terrestres » enregistre une majoration faible en AP (+ 3,6 %) mais relativement sensible en CP (+ 9,7 %).

Ainsi, hors section commune, à la parité observée en 1983 entre les sections « Air » et « Forces terrestres » en matière d'autorisations de programme, est substitué un léger avantage en 1984 en faveur de la première qui l'emporte également en matière de crédits de paiement.

*
* *

Cette analyse globale des dépenses permet de constater que :

— **la charge de la dette publique** s'accroît dans des conditions inquiétantes : le service des intérêts des emprunts d'Etat dont le nombre et le montant augmentent année après année et de ceux contractés à l'étranger obère le budget. Pour y faire face, il faudra au minimum, — rappelons les réserves que nous avons émises sur le mode de calcul de la charge qui paraît sous-estimée — y consacrer des crédits représentant la totalité des dotations des budgets de l'Agriculture et de l'Intérieur ou de celles des budgets de la Recherche, des Relations extérieures (de la Coopération) et de la Santé.

— l'effort de **compression des dépenses de fonctionnement**, qui s'est traduit par des économies et la redistribution des moyens, contribue pour une très large part à la limitation du déficit budgétaire : il devra être poursuivi avec ténacité.

3. — *Les économies et la redistribution des moyens.*

L'effort d'assainissement est louable. Il exprime en effet la volonté d'engager avec plus de circonspection les crédits de l'Etat mais il suppose aussi un **véritable transfert de charges** aux dépens d'autres gestionnaires publics.

a). — *La réduction du train de vie de l'Etat.*

L'actualisation des dépenses de fonctionnement a été limitée à un chiffre inférieur à celui fixé au titre de la norme des prix (globalement 4,9 % contre 6,1 %).

Outre certaines décisions affectant le fonctionnement des services, il faut souligner que **les effectifs de la fonction publique seront stabilisés** : une redistribution des emplois permettra de pourvoir les postes dans des secteurs jugés prioritaires. Par ailleurs, en cohérence avec les mesures destinées à équilibrer la branche « vieillesse » du régime général, la retenue pour pension des fonctionnaires et des agents relevant des régimes spéciaux passera de 6 % à 7 % au 1^{er} janvier 1984.

b). — *Le réexamen en profondeur de certaines interventions.*

La remise en ordre à laquelle il a été procédé a conduit à proposer certains aménagements des dotations. C'est ainsi que :

— **le fonds spécial des hydrocarbures (FSH)** voit ses ressources réduites, motif pris du « bon état d'avancement de l'inventaire national et notamment de l'achèvement prochain des forages profonds en Méditerranée » ;

— **la Caisse française des matières premières** ne recevra aucune subvention en 1984 « en raison de l'importance des stocks de matières premières déjà constitués » ;

— **le Fonds national de solidarité** fournira des aides dont les modalités d'octroi seraient désormais mieux contrôlées « afin de tenir davantage compte des ressources effectives des bénéficiaires et de leur évolution réelle » ;

— **l'allocation aux adultes handicapés** sera, pour ce qui concerne le mode de calcul des conditions de ressources des intéressés, « harmonisée avec celui du minimum vieillesse » ;

— **le régime d'indemnisation du chômage partiel** sera « mis en cohérence avec la politique, menée par ailleurs, d'incitation à la réduction du temps de travail » ;

— **le régime d'exonération du foncier bâti**, qui donne lieu à une compensation de l'Etat versée aux communes sera révisé.

Si, dans la situation difficile que connaît présentement l'économie française, il faut se féliciter que l'Etat accepte enfin de donner l'exemple de la rigueur, force est de **s'interroger sur les conséquences de certaines « harmonisations » et « cohérences » recherchées notamment en matière d'interventions sociales : celles-ci conduisent en effet à des réductions d'allocations versées aux personnes les plus dignes d'intérêts, à savoir les adultes handicapés, les chômeurs, voire les titulaires du fonds national de solidarité.**

Par ailleurs, la révision du régime d'exonération du foncier bâti apparaît particulièrement critiquable dans la mesure où l'Etat revient brutalement sur un engagement moral d'exonération en cours et qui avait pu être, à juste titre, considéré comme une incitation à la construction.

Pour obtenir une réduction de dépenses, certes substantielle (— 3,1 milliards de francs), le Gouvernement prend ainsi le risque sérieux de porter atteinte à ce qu'il faut bien appeler le crédit de l'Etat.

c). — *Les transferts de charges.*

Une redistribution des interventions dans le financement de certaines dépenses a, par ailleurs, été réalisée dans plusieurs domaines : il s'agit purement et simplement d'une **débudgétisation**, l'Etat confiant à d'autres gestionnaires publics le soin de payer désormais des dépenses qu'il n'entend plus assumer.

Il en va ainsi, notamment :

— **des bonifications d'intérêt dans le secteur du logement.** Il est à cet égard indiqué que « la baisse du taux du livret A dégage un excédent de ressources par rapport aux emplois de la collecte des livrets des caisses d'épargne ». Autrement dit, la Caisse des dépôts sera substituée à l'Etat en matière de bonifications d'intérêts dans le secteur du logement à hauteur de 7,4 milliards de fonds mobilisés sous forme de fonds de concours.

— **des incidences financières du contrat d'achat de gaz algérien** qui ont été, selon le Gouvernement, « définitivement intégrées dans les besoins de financement de « Gaz de France ». Or, le surcoût, résultant d'une démarche politique, était jusqu'ici payé grâce à une dotation figurant au budget de la Coopération : désormais Gaz de France en assurerait le paiement intégralement, d'où une réduction de charge pour l'Etat de 1,4 milliard de francs.

A côté des transferts qu'il n'est pas possible de masquer, il en existe qu'il est difficile d'évaluer dans leur montant. C'est ainsi qu'une partie des crédits supplémentaires pour 1984 nécessaires à une opération est effectivement inscrite au budget de l'Etat tandis qu'une autre fraction est laissée au compte d'autres. Un exemple dans ce domaine est fourni par le financement de la filière électronique assuré de manière quasi symbolique par le budget général mais surtout mis à la charge du budget annexe des Postes et télécommunications à hauteur de 2,8 milliards de francs en crédits de paiement.

d). — *La redistribution des moyens*

En même temps que des économies sont réalisées, il est procédé à un redéploiement des dotations, notamment au profit des budgets de l'éducation et des services financiers, essentiellement au titre des dépenses de matériel informatique.

Parallèlement, une redistribution des emplois est engagée : elle se traduit par des diminutions dans certains secteurs, pour tenir compte des incidences de la décentralisation et par des créations dans d'autres considérés comme prioritaires.

Ces mouvements sont rappelés ci-après :

		(emplois)
— Affaires sociales, solidarité	— 219	
— Agriculture	— 567	
— Anciens combattants	— 403	— 2 708
— Services financiers	— 184	
— Urbanisme et logement	— 1 179	
— Divers	— 156	
— Education	+ 1 066	
— Recherche	+ 710	
— Intérieur et décentralisation	+ 467	+ 2 701
— Justice	+ 458	

4. — Les recettes budgétaires

Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1984 et celles révisées pour 1983.

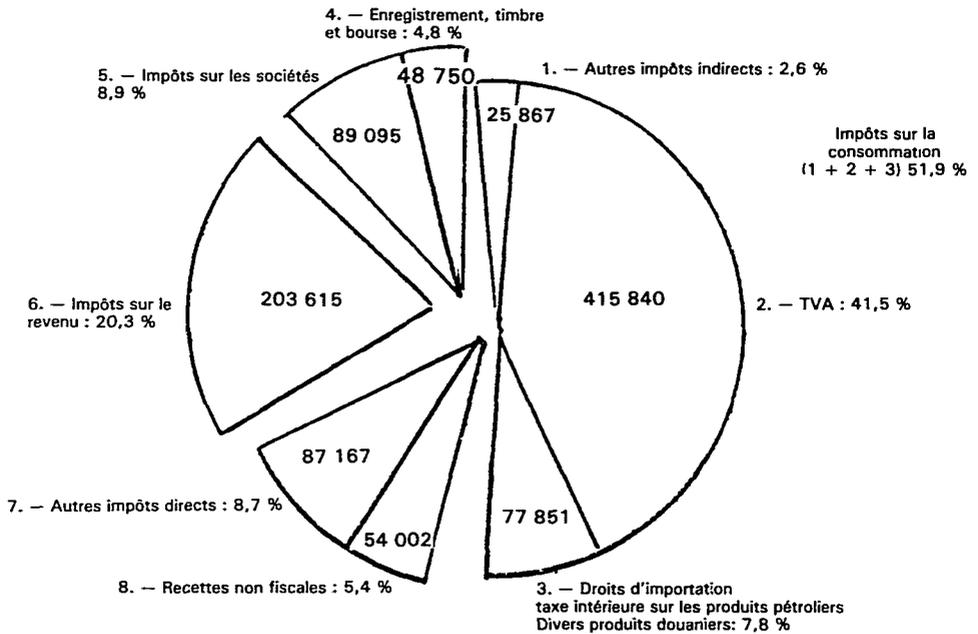
ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES (1983-1984)

Nature des recettes	Evaluations révisées pour 1983	Projet de loi de finances 1984	Indice de progression (base 100 l'année précédente)	Part dans les recettes globales de 1984
	(en millions de F)			
I. Recettes fiscales :				
Impôt sur le revenu	182 880	203 615	111,3	20,3
Impôt sur les sociétés	79 300	89 095	112,3	8,9
Autres impôts directs	81 680	87 167	106,7	8,7
Enregistrement, timbre et bourse	50 800	48 750	96,0	4,8
Produits des douanes	68 080	77 851	114,4	7,8
Taxe à la valeur ajoutée	389 700	415 840	106,7	41,5
Autres impôts indirects	25 150	25 867	102,8	2,6
Total du § I.	877 590	948 185	108,0	94,6
II. Recettes non fiscales ...	49 321	54 002	109,5	5,4
Total des recettes brutes du budget général ...	926 911	1 002 127	108,1	100
III. Prélèvements au profit des collectivités locales et de la CEE (1)	— 99 841	— 107 889	108,1	
Total des recettes du budget général (§ I à III) ...	827 070	894 298	108,1	
IV. A déduire :				
Remboursements et dégrèvements	— 69 600	— 73 520	105,6	
Taxe sur les salaires versée par l'Etat à lui-même	— 4 959	— 5 309	107,0	
Total des recettes (§ I à IV)	752 511	815 469	108,4	
<i>Pour mémoire :</i> Recettes fiscales nettes (§ I et IV) ...	803 031	869 356	108,3	

(1) Y compris fonds de péréquation pour la taxe professionnelle et fonds de compensation pour la TVA.

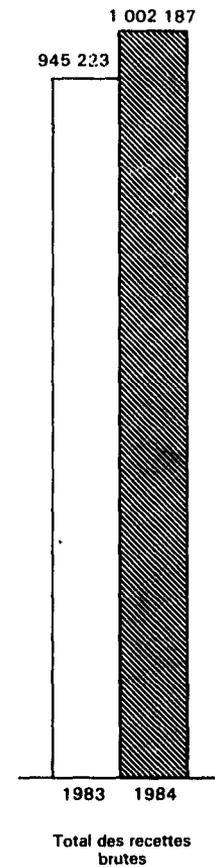
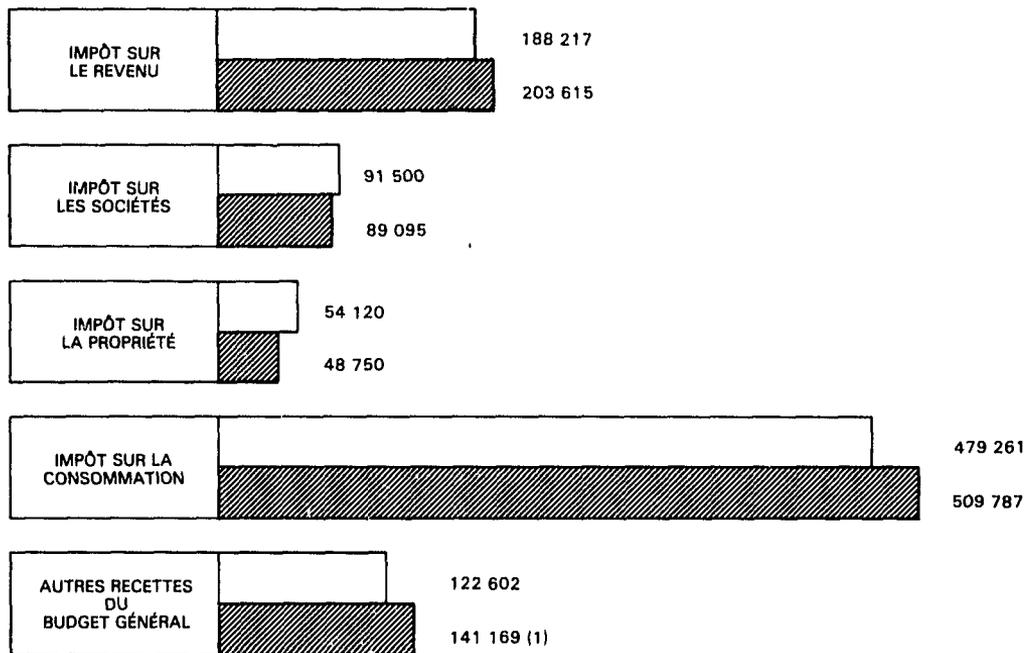
LES RECETTES DE L'ÉTAT

(en millions de F)



Total général brut	1 002 187
A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales et de la C.E.E.	— 107 889
Dégrèvements et remboursements fiscaux (a)	
taxe sur les salaires versés par l'Etat	— 78 829
Total général net	815 469

a) Y compris un versement de l'Etat à lui-même de 5 309 MF.



(1) Comprenant 54 002 millions de francs de recettes non fiscales 87 167 millions de francs d'impôts directs.

La lecture du tableau qui précède appelle les observations suivantes :

— **Les recettes brutes** escomptées pour 1984 dépasseront mille milliards de francs (1 002,2 milliards contre 926,9 milliards pour 1983) ;

— **Les recettes nettes**, déduction faite des divers prélèvements, remboursements et dégrèvements seront de 815,5 milliards de francs (contre 752,5 milliards pour 1983), soit une progression d'une année sur l'autre de 8,1 %.

Elles sont, pour la plus grande part, (94,6 %) constituées par le produit des recettes fiscales.

a). — *Les recettes fiscales*

Les recettes brutes (948,2 milliards de francs) seront augmentées de 70,6 milliards de francs sur les évaluations révisées pour 1983, soit de plus de 8 %.

— **L'impôt sur le revenu** (203,2 milliards de francs) : le produit attendu pour 1984 augmente de 7,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1983.

Les allègements consentis pour 1984 (-14,8 milliards de francs), concernent :

— l'élargissement des tranches du barème et les mesures d'accompagnement : 14,6 milliards de francs ;

— les frais de garde ; 0,2 milliard de francs.

Malgré cet ensemble d'allègements, le produit de l'impôt sur le revenu sera, en 1984, supérieur de 11,1 % à ce qu'il sera vraisemblablement en 1983. Les augmentations escomptées (+ 22 milliards de francs), résulteraient de l'effet de l'évolution spontanée corrigée de facteurs de variation et notamment de la majoration progressive conjoncturelle de l'impôt sur le revenu (+ 7,8 milliards de francs).

— **L'impôt sur les sociétés** (89,1 milliards de francs, soit -1,9 % par rapport au budget voté en 1983).

La réduction proposée s'explique :

— par la révision des évaluations pour 1983 (-11,5 milliards de francs) compte tenu du niveau des bénéfices réalisés par les sociétés qui a été, en 1982, inférieur aux prévisions et des excédents de versements,

— par l'évolution spontanée (+ 10,6 milliards de francs) ;

— par d'autres facteurs de variation (— 1,9 milliard) ;

— par l'aménagement des droits (+ 1,1 milliard) résultant de l'exonération des entreprises nouvelles (-0,4 milliard) d'une part et de la réduction du taux de déductibilité de la provision pour investissement (+ 1,0 milliard) et du nouveau régime de l'imposition forfaitaire annuelle (+ 0,5 milliard) d'autre part.

— Les **autres impôts directs** : le rendement supplémentaire attendu pour 1984 sur la base des évaluations révisées pour 1983 est de 5,5 milliards dont : + 2,4 milliards et + 2,1 milliards au titre, respectivement, des **prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers** et de la **taxe sur les salaires**.

L'impôt sur les grandes fortunes, à la suite de la révision en baisse (-0,7 milliard) de l'évaluation pour 1983, devrait rapporter en 1984 **4,5 milliards de francs**.

— Les **produits d'enregistrement** fourniraient en 1984 une recette de 40,9 milliards (soit + 4,9 milliards par rapport aux évaluations adoptées pour 1983) et les **droits de timbre** 7,7 milliards contre 14,7 pour les évaluations révisées pour 1983 : cette dernière différence s'explique, outre l'effet du relèvement de la taxe sur les véhicules de sociétés (+ 0,35 milliard) par le transfert du produit de la taxe sur les véhicules à moteur aux collectivités locales (-7,68 milliards).

— Les **impôts sur la consommation** (517,9 milliards de francs) augmenteraient, par rapport aux évaluations révisées pour 1983, de 36,4 milliards de francs, soit de 7,5 %.

Nous regrouperons sous cette rubrique les droits d'importation, les taxes intérieures sur les produits pétroliers, les divers produits des douanes, la T.V.A. et les contributions indirectes.

Les principales recettes supplémentaires au titre de 1984 sont imputables, outre l'effet de l'évolution spontanée, notamment à l'incidence de l'indexation des taxes intérieures sur les produits pétroliers (T.I.P.P.) sur la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

b). — *Les recettes non fiscales*

Les recettes non fiscales (54 milliards de francs) augmenteraient, par rapport aux évaluations révisées pour 1983, de 4,7 milliards de francs (+9,5 %).

*
* *

Il convient de noter en outre que le montant des prélèvements supplémentaires de l'Etat **au profit des collectivités locales** serait, en 1984, de 5,8 milliards de francs (76,8 milliards contre 71,0 milliards) ; il s'analyse essentiellement en :

— une majoration de la dotation globale de fonctionnement pour tenir compte du produit net prévisionnel de la T.V.A. attendu en 1984 : 4,1 milliards de F.

— un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle : 0,3 milliard de F.

— un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la T.V.A. : 1,4 milliard de F.

Les prélèvements **au profit des Communautés européennes** seraient majorés de 2,2 milliards en 1984 par rapport aux évaluations révisées pour 1983 (31,0 milliards contre 28,8 milliards).

5. — *Un déficit alourdi.*

Le déficit prévisionnel a été fixé à 125,8 milliards de francs (contre 117,7 milliards en 1983) ; il est donc en progression de 8,1 milliards et de 6,9 %.

Sans doute, si l'on considère le produit intérieur brut en valeur escompté pour 1984 à 4 193,3 milliards de francs, ce déficit a-t-il été calculé au taux précis de 3 % ; toutefois, cette limite ne saurait être aisément justifiée, car ce qui compte en matière de déficit budgétaire n'est pas le taux par rapport au P.I.B. mais l'adéquation de financement sur le marché financier. Il reste que le taux de 3 % du P.I.B. apparaît désormais comme une sorte de garde-fou que le Gouvernement a placé pour tenter de limiter le déséquilibre des finances publiques.

On ne saurait cependant admettre, comme il est indiqué dans le rapport économique et financier pour 1984, que l'alourdissement réel du déficit pour 1984 — il y a effectivement une charge supplémentaire de 8,1 milliards par rapport à 1983 — soit présenté comme un « avantage » pour notre pays au regard des déficits budgétaires de nos principaux partenaires. Il convient en effet de constater que ces pays, qui disposent par ailleurs de ressources plus abondantes sur leur marché financier, s'efforcent de réduire significativement le déficit courant de l'Etat. C'est ainsi que, selon les prévisions des services de la C.E.E., on devrait enregistrer en 1984 une diminution du déficit représentant 0,5 point de P.I.B. en R.F.A., de 1 point en Belgique, de 0,3 point aux Pays-Bas.

Il est vrai que pour ramener en France le déficit budgétaire pour 1984 au-dessous de 3 % du P.I.B., il aurait fallu, dans le contexte de stagnation qui est le nôtre, soit accroître d'autant le prélèvement fiscal qui est déjà aux limites du supportable, soit freiner plus fortement la progression des crédits porteurs d'avenir : autrement dit la situation de notre pays est à ce point difficile qu'il n'est possible de rechercher qu'au prix de risques inacceptables, un allègement du déficit.

On peut donc se demander si le relèvement, même faible du déficit, va dans le sens des orientations générales de la politique budgétaire que le Gouvernement entend mener en 1984.

B. — Les grandes orientations du budget de l'Etat.

En présentant le projet de budget pour 1984, le Gouvernement a souligné qu'il s'était attaché à traduire une volonté, selon lui, « résolument offensive sur deux plans :

- la poursuite sans relâche de l'effort d'assainissement ;
- la préparation continue et déterminée de l'avenir ».

A ces orientations prioritaires, il faut ajouter le double souci d'aménager la fiscalité et de mettre en œuvre les priorités du IX^e Plan.

Qu'en est-il exactement ?

1. — *Un effort d'assainissement, mais un déficit générateur d'inflation.*

Le problème de fond reste la compatibilité du déficit budgétaire avec un financement adéquat du Trésor. Qu'en sera-t-il pour 1984 ? A cet égard, il est indiqué dans le rapport économique et financier pour

1984 que « comme les années précédentes, le financement du déficit de l'exercice 1984 repose pour la moitié environ sur la collecte des ressources d'épargne, sous leurs différentes formes » et pour le solde « sur une création monétaire mesurée ».

Les derniers chiffres connus sur les moyens de financement du déficit budgétaire figurent dans le tableau ci-après :

Contreparties financières du solde budgétaire
(en gestion et hors F.M.I.)
1981-1982
(en milliards de francs)

	1981	1982
- Solde de l'exercice (hors F.M.I.)	- 64,28	- 91,83
- Solde de gestion	- 61,25	- 82,89
I. <u>Financement non monétaire</u>		
- Emprunts à long terme (émissions)	+ 16,15	+ 27,95
(remboursements)	+ 25,00	+ 40,00
- bons sur formules	- 8,85	- 12,05
- bons souscrits par la Caisse des dépôts et consignations	- 1,88	- 2,39
- correspondants non monétaires et divers	+ 20,45	+ 30,87
	- 7,53	+ 10,44
II. <u>Financement monétaire</u>		
- dépôts des chèques postaux	+ 10,62	+ 9,65
- bons en compte courant détenus par le système bancaire	+ 35,68	+ 54,98
- fonds particuliers	+ 1,15	+ 1,59
- opérations avec la Banque de France	- 13,39	- 50,20
(compte courant au Trésor)	+ 2,07	- 50,20
Total I	+ 34,06	+ 16,02
Total général	+ 61,25	+ 82,89

La lecture de ce tableau permet de constater que :

— le montant brut des émissions à moyen ou long terme est important : 40,8 % en 1981 et 48 % en 1982 ;

— les ressources provenant des correspondants, extrêmement instables, tendent à décroître en valeur relative notamment la part des chèques postaux.

— la collecte nette des bons du Trésor sur formules, négative en 1981, l'est demeurée en 1982 alors que l'encours de ces bons constitue un compartiment important de la dette publique ;

— les encours de bons en compte courant souscrits par le système bancaire et par la Caisse des dépôts et consignations ont progressé en 1981 et en 1982 ;

— le plafond des avances de la Banque de France au Trésor a été abaissé par paliers puis annulé le 22 juillet 1982 en application de la Convention du 19 septembre 1973.

Il reste que, même si le financement du déficit budgétaire a fait davantage appel à la création non monétaire en 1982 par rapport à 1981, l'augmentation continue du service de la dette par suite du refinancement de la dette à court terme et de l'accroissement des charges d'intérêt constitue un facteur très préoccupant.

Le tableau suivant illustre la croissance de la charge de la dette qui évolue rapidement en francs courants et représente une part sensiblement accrue d'une année sur l'autre dans le P.I.B.

Contreparties financières du solde budgétaire

Total du Service de la dette publique	1983	1984
- en milliards de francs	56,10	68,00
- en % du P.I.B.	1,44	1,62

Sans doute, le poids de cette charge dans le P.I.B. paraît-il encore mesuré, mais sa progression nette nourrit l'inflation.

2. — *La préparation de l'avenir ?*

Dans le rapport économique et financier pour 1984, il est précisé que le souci premier ayant présidé à l'établissement du projet de budget pour 1984 a été de consolider les choix effectués depuis deux ans tout en dégagant les moyens de soutenir l'investissement productif et de lutter pour l'emploi.

a). — *la consolidation des choix effectués depuis deux ans.*

Le Gouvernement a souhaité confirmer dans le projet de loi de finances pour 1984 les options essentielles qui ont été arrêtées au cours des années précédentes.

C'est ainsi que :

— les **lois de programmation** seraient respectées (croissance des crédits militaires de +6,6 %, toutefois jugée très insuffisante par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire eu égard notamment à la dérive des prix (au moins 7 % en 1984) et augmentation de 15,5 % du « budget civil de recherche » obtenue d'ailleurs par une manipulation assez grossière qui consiste à additionner des autorisations de programme et des dépenses ordinaires) ;

— l'**effort en faveur des pays en voie de développement** atteindrait 22 milliards de francs en 1984, soit 0,53 % du P.I.B., taux non seulement bien éloigné de l'objectif de 0,7 % assigné, il est vrai pour 1988, mais surtout inférieur à celui enregistré en 1983.

Dans ce domaine de l'aide, il faut indiquer qu'à la différence de 1983, les prévisions présentées pour 1984 ne tiennent pas compte du financement du contrat de gaz algérien qui serait désormais pris en charge par « Gaz de France » :

— le **budget de la Culture**, porté à 8 milliards de francs, environ représenterait 0,85 % du total des dépenses de l'Etat contre 0,79 % en 1983. Il y a lieu de signaler qu'outre la création d'un fonds de soutien aux industries de programmes dans le domaine de l'audiovisuel, des crédits importants sont prévus au bénéfice des institutions existantes (Théâtre national de l'Opéra, Centre national d'art et de culture Georges Pompidou) ou en cours de création ou de transformation (Théâtre de l'Europe, théâtre de l'Est Parisien).

Parallèlement, la politique des grands projets d'architecture et d'urbanisme se poursuivrait par le développement des musées du Grand Louvre et d'Orsay, d'équipements musicaux (Opéra de la Bastille, Conservatoire national supérieur de musique à la Villette et à Lyon), d'espaces nouveaux (parc de la Villette) tous aménagements qui dans la période actuelle de stagnation ne paraissent pas s'imposer et qui poseront de redoutables problèmes de financement, d'abord au stade des réalisations puis en matière de fonctionnement.

— **la poursuite de la décentralisation.**

En 1984, les collectivités locales recevront de l'Etat trois types de contributions :

— **les subventions de fonctionnement** (8,1 milliards de francs) et **les subventions sectorielles d'équipement** (6,4 milliards),

— des **contributions globales**, dont :

— **la dotation globale de fonctionnement** la plus importante en montant, alimentée par un prélèvement sur les recettes nettes de T.V.A. de l'Etat et qui représente près du tiers des budgets communaux : en 1984, elle sera de 62,7 milliards de francs (+ 6,96 % par rapport à 1983) ;

— **le fonds de compensation pour la T.V.A.** : en 1984, il s'élèvera à 9,5 milliards de francs (+ 18 % par rapport à 1983) ;

— **la dotation globale d'équipement** qui a vocation à regrouper, à terme, l'ensemble des subventions spécifiques d'investissement : pour 1984, compte tenu de l'intégration d'une deuxième tranche des crédits des subventions spécifiques dans la D.G.E. afin de porter le taux de globalisation de ces crédits à 60 %, le montant de la D.G.E. serait globalement de 3,4 milliards de francs répartis à hauteur de :

1,904 milliard pour les communes,

1,497 milliard pour les départements.

De larges compétences seront décentralisées en 1984 au profit des départements dans le domaine de l'aide sociale, des transports scolaires, des ports maritimes de commerce ou de pêche ; elles s'accompagneront d'un transfert :

+ **de crédits budgétaires** pour créer la **dotation générale** de décentralisation (7,5 milliards de francs) ;

+ **de fiscalité d'Etat** (11,68 milliards).

Globalement, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales seraient, selon le Gouvernement, en 1984 de 128,2 milliards de francs (+ 8,3 % par rapport à 1983) mais ce montant comprenant des crédits de fonctionnement et des autorisations de programme ne peut être retenu en tant que tel : ils seront de 93,4 milliards de francs (crédits de paiement globaux), en progression de 5,5 % par rapport aux concours de 1983, compte non tenu des subventions compensant les transferts de charges.

Il reste que pour assurer les compétences nouvelles qui leur sont dévolues, les collectivités locales ne bénéficieront pas de l'intégralité

des crédits qui permettaient d'en assurer jusque-là le financement ; elles recevront pour partie des dotations budgétaires et pour partie des impôts d'Etat affectés. Par exemple, en matière d'action sociale et de santé, le projet de loi de finances pour 1984 fixe à 19 509 millions de francs la charge transférée aux départements. Toutefois, il n'est pas certain que ceux-ci percevront la totalité de ces crédits.

En effet, au lieu d'un versement de 19 509 millions de francs, il sera procédé au transfert :

- de la vignette : 7 780 millions,
- des droits de mutation : 4 000 millions,
- de la plus-value résultant de la modification des exonérations sur le foncier bâti : 1 000 millions.

C'est donc le solde qui constituera la dotation générale de décentralisation, soit une dotation de 6 729 millions de francs.

Certes le compte global est respecté. Mais peut-on considérer qu'un transfert d'impôts au rendement de toute façon aléatoire — dont la vignette qui est perçue pour l'essentiel en fin d'année — se confond avec un transfert de crédits ?

En matière d'action sociale et de santé, les dotations initiales de 19 509 millions sont en fait remplacées par un crédit de 6 729 millions et par le produit attendu d'impôts désormais levés par les départements. Or l'écart entre charges et ressources risque de s'accroître car face à des charges transférées en constante progression, les départements n'auront que le produit d'impôts très loin de connaître un égal développement.

C'est dire que la décentralisation, cette grande œuvre, est mise à profit par l'Etat pour s'alléger, dans des conditions critiquables, de certaines de ses tâches. Il s'agit là d'une altération de la décentralisation qui contraint les collectivités locales à accroître leur fiscalité et entraînera une aggravation des prélèvements obligatoires excessifs.

b). — *le soutien à l'investissement productif.*

Les interventions publiques en faveur de l'investissement industriel s'élèveront en 1984 à plus de 45 milliards de francs et traduisent l'engagement des pouvoirs publics illustré notamment dans les pro-

grammes prioritaires d'exécution (P.P.E.) du IX^e Plan n° 1 (moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne) et n° 3 (favoriser la recherche et l'innovation). Ces interventions s'analysent ainsi qu'il suit :

	1983	1984	%
- aides générales à l'investissement	21.443	21.911	+ 2,2 %
- aides aux entreprises publiques	14.986	17.951	+ 19,8 %
- aides à l'exportation	3.820	5.775	+ 15,1 %
	<u>40.249</u>	<u>45.637</u>	<u>+ 13,4 %</u>

S'il y a lieu de se féliciter que, dans une conjoncture difficile, la progression enregistrée dans ce domaine pour 1984 soit de + 13,4 %, un examen des grands secteurs bénéficiaires des aides ainsi allouées permet de constater des distorsions difficilement admissibles.

S'agissant des aides à l'investissement, le relèvement de 2,2 % des crédits signifie que, compte tenu de la norme des prix escomptée, **la situation sera beaucoup moins favorable en 1984 qu'en 1983.**

Certes, il convient de souligner, outre la croissance forte des crédits des programmes spatiaux conduits par le C.N.E.S.,

- une majoration appréciable des dotations d'incitation à la recherche et à l'innovation dans les entreprises (+ 19,8 % pour le Fonds de la recherche et de la technologie)
- la mise en application en 1984 de deux réformes essentielles destinées à favoriser les passages entre le monde de la recherche et le monde industriel (possibilité pour les établissements publics à caractère scientifique ou technologique, tels le C.N.R.S. ou l'I.N.R.A. de créer des filiales de droit privé et de prendre des participations financières en liaison avec des partenaires privés, création de groupements d'intérêt public pour réaliser des travaux de recherche ou de développement technologique ou gérer des équipements d'intérêt commun).

Dans le même temps, sera constitué le crédit d'impôt pour les entreprises développant leur effort de recherche (750 millions de francs en 1984).

En outre, le Fonds industriel de modernisation mis en place en septembre 1983 permettra de conjuguer prêts et subventions pour le

financement des investissements dans les secteurs prioritaires : 5 milliards de francs de prêts seraient ainsi concentrés en 1984 sur des actions stratégiques.

Toutefois, la question se pose de savoir s'il sera possible tout à la fois de financer dans des conditions satisfaisantes des opérations lourdes de modernisation de secteurs industriels (plan machine-outil, industrie de papier, machinisme agricole lourd) ou plus ponctuelles de revitalisation du tissu industriel (contrats d'entreprise « productive », équipements à haute technologie) et de soutenir l'action du Comité de restructuration industrielle (C.R.E.).

En fait, mise à part l'augmentation des crédits d'aide à l'exportation, il est clair que le soutien à l'investissement industriel dans le projet de budget pour 1984 est essentiellement réservé au secteur public : il s'agit pour l'Etat-actionnaire d'aider les entreprises nationales qui connaissent actuellement des difficultés à redresser leur situation financière et de favoriser le rôle moteur que le Gouvernement entend faire jouer à ce secteur en matière d'investissement.

Ainsi, le budget de 1984 fournirait 14,9 milliards de francs aux entreprises nationales dont 12,85 au seul secteur industriel. Les concours de l'Etat aux entreprises publiques en 1984 se répartiraient ainsi qu'il suit :

	1983	1984	Evolution (en %)
	(en M.F.)		
- contribution à l'exploitation	28.332	31.375	+ 10,7
- couverture de charges de retraite	18.661	20.809	+ 11,5
- concours en capital	9.842	14.921	+ 51,6

L'accroissement des dotations ainsi allouées aux entreprises nationales serait donc d'une année sur l'autre de 18,1 %. Au demeurant, pour avoir une meilleure estimation de leur coût budgétaire, il conviendrait d'inclure les crédits :

— nécessités par l'application des lois de nationalisation (notamment versés à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des banques) soit 6 980 millions en 1984 contre 7 618 millions en 1983 ;

— afférents aux prêts souscrits avec la garantie de l'Etat et à la conversion d'obligations en capital qui, en 1983, sont respectivement de 3 920 millions et de 750 millions.

Ainsi le coût budgétaire des entreprises nationales aura représenté environ 70 milliards en 1983 ; il devrait être de l'ordre de 78 milliards de francs en 1984. Cette montée en puissance est si rapide et si massive qu'elle ne laisse pas d'inquiéter.

c). — *la formation et l'emploi.*

L'évolution des techniques de production et la rapidité des mutations industrielles suscitent, est-il besoin de le souligner, des besoins nouveaux au niveau de la formation initiale et du perfectionnement. Comment est-il prévu d'y faire face dans le projet de budget pour 1984 ?

— **la formation.**

La priorité accordée par le Gouvernement, dans le budget pour 1984, à l'Education se traduit particulièrement dans les 1 100 emplois nouveaux (recherche comprise) qui lui sont réservés. Parallèlement, un programme d'extension des lycées d'enseignement professionnel (L.E.P.) et des instituts universitaires de technologie (I.U.T.) est proposé afin de scolariser 20 000 jeunes de plus.

En outre, des dotations d'un montant de 6,4 milliards de francs devraient permettre la mise en place en 1984 de 200 000 contrats emploi-formation pour les jeunes de 16 à 25 ans. Dans le même temps, compte tenu des actions engagées par l'A.N.P.E., ce seraient au total 800 000 jeunes qui pourraient bénéficier. l'an prochain d'une formation.

— **le dispositif pour l'emploi.**

— **les aides actives à l'emploi.** En 1984, le financement des contrats de solidarité, pré-retraite, démission et réduction du temps de travail ainsi que des expériences de temps choisi mobiliserait 5,9 milliards de francs (contre 2,9 milliards en 1983).

Il convient également de mentionner la poursuite des actions en faveur de l'emploi dans le secteur textile-habillement, dans l'artisanat ainsi que l'aide à la création d'emplois d'initiative locale.

Ainsi les dotations réservées au soutien à l'emploi passeraient de 6,1 milliards de francs en 1983 à 7,5 milliards pour 1984 (+ 23,5 %).

— **L'indemnisation du chômage** : plus de la moitié des crédits consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle alimentera la subvention de l'Etat à l'U.N.E.D.I.C. qui s'élèverait en 1984 à 31,5 milliards de francs contre 29,1 milliards en 1983.

Par ailleurs, l'aide de secours exceptionnel aux travailleurs sans emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation connaîtrait une progression importante : de 207 millions de francs en 1983 à 1 125 millions en 1984.

Enfin, il est prévu de réserver 1 905 millions de francs à la mise en œuvre de la convention générale de protection sociale de la sidérurgie.

Au total, les mesures d'aide à l'emploi et à la formation seraient dotées en 1984 de 63,8 milliards contre 55,8 milliards en 1983, en progression de 13,7 % ce qui traduit la priorité conférée à l'emploi dans les choix du Gouvernement.

3. — *L'aménagement de la fiscalité*

Selon le Gouvernement, trois objectifs principaux orientent sa politique fiscale pour 1984 : adapter la fiscalité aux capacités contributives de chacun, améliorer la connaissance des revenus, rendre la législation fiscale cohérente avec les priorités économiques et sociales.

a). — *L'adaptation de la fiscalité.*

Après avoir décidé le relèvement uniforme des tranches du barème de 9,1 % pour éviter le relèvement de la pression fiscale qui résulterait de l'augmentation nominale des revenus, le Gouvernement a prévu une surtaxe progressive de 5 % à 8 % de l'impôt dû par les contribuables dont la cotisation excède 20 000 F : 1,9 million de contribuables environ, soit 9 % des foyers fiscaux, seraient assujettis à cette majoration.

Certains aménagements sont, en outre, proposés pour tenir compte de la situation familiale et sociale des contribuables : ainsi, le relèvement du plafond de l'abattement (de 9 800 F à 21 400 F) accordé aux titulaires de pensions de vieillesse, de la déduction (de 3 000 à

4 000 F) pour les frais de garde des enfants à charge (de moins de 4 ans à l'âge de 5 ans) ou la réévaluation de la décote (de 3 200 à 3 700 F) instituée au profit des contribuables célibataires aux revenus modestes ainsi que la majoration du plafond du quotient familial (de 8 450 F à 9 250 F).

Cependant, les déductions du revenu concernant les intérêts d'emprunts relatifs à l'habitation principale, les primes d'assurance et les économies d'énergie sont transformées en réductions d'impôts.

Parallèlement, les tranches d'imposition à l'impôt sur les grandes fortunes sont relevées de 6 % et il est proposé d'exonérer définitivement de cet impôt les biens professionnels.

L'imposition des donations et des successions en ligne directe est allégée pour les patrimoines modestes (l'abattement à la base passant de 250 000 F à 275 000 F) et relevée quand ceux-ci sont importants (30 % pour la part nette taxable entre 3,4 et 5,6 millions de francs, 35 % pour celle comprise entre 5,6 et 11,2 millions et 40 % pour la fraction supérieure à 11,2 millions).

b). — *Une meilleure connaissance des revenus.*

La poursuite de cet objectif se traduit, selon le Gouvernement, par l'amélioration du régime d'imposition de l'agriculture et par une plus grande transparence des transactions commerciales.

Le dispositif envisagé, en matière de fiscalité agricole, concerne notamment l'abaissement du seuil d'imposition obligatoire selon un régime réel, l'allègement du régime simplifié, la suppression du système des avances aux cultures, la réglementation de la durée des exercices comptables, l'adaptation du régime d'imposition pour tenir compte de l'existence, pour certaines productions, de « stocks à rotation lente ».

En outre, le Gouvernement propose d'étendre à l'agriculture le droit de communication à l'administration des informations comptables détenues par des tiers et jugées indispensables au contrôle de l'assiette de l'impôt, de généraliser le paiement par chèque ou par carte de crédit pour les transactions d'une valeur supérieure à 5 000 francs et de donner à l'administration fiscale des moyens plus efficaces pour le contrôle des revenus fonciers.

c). — *la cohérence de la fiscalité avec la politique économique.*

Il est proposé à cet effet d'accorder aux entreprises industrielles nouvelles une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant une durée de trois ans ou même d'un abattement de 50 % pendant deux ans.

Parallèlement, une nouvelle forme de financement des P.M.E., sorte de relais entre l'endettement et les fonds propres, résultera d'un aménagement apporté aux comptes courants d'associés tandis que, pour favoriser l'exploitation directe de la recherche appliquée, la fiscalité relative à l'exploitation des brevets est rendue plus incitative.

Dans d'autres domaines, des assouplissements sont apportés (plafond de déductibilité des titres-restaurant, limite pour bénéficier de la législation sur le chèque-vacances, actions de promotion du tourisme) tandis que la mise en place des fonds salariaux est favorisée.

Il reste que, **si globalement la pression fiscale paraît stabilisée en 1984 à 18,4 % du P.I.B., le taux des impôts courants sur le revenu et le patrimoine passera, au titre des recettes, de 20,3 % en 1983 à 21,1 % pour 1984** : ce sont bien évidemment les salariés et au premier rang de ceux-ci les cadres moyens et supérieurs qui supporteront ce surcroît de charges, alors même que leur pouvoir d'achat ne cesse de se dégrader. Comme il est prouvé que dans cette catégorie de contribuables se trouve la plus grande proportion de citoyens entrepreneurs, c'est dire que le Gouvernement prend le risque grave de les démobiliser à un moment où leur plus grande participation au redressement économique du pays est indispensable.

4. — *La mise en œuvre des priorités du IX^e Plan.*

Pour l'année 1984 qui est la première année d'exécution du IX^e Plan, le budget de l'Etat a affecté globalement des crédits à hauteur de 60 milliards de francs afin de satisfaire aux priorités retenues : il s'agit dans ce cadre de développer l'appareil productif, d'agir pour l'emploi, d'améliorer le cadre de vie des Français, de réaliser les conditions financières de la décentralisation.

Sur l'enveloppe de 60 milliards de francs, 54,6 milliards sont réservés à des dépenses à effet incitatif direct, 3,4 milliards de crédits de personnel et 1,3 milliard de dotations pour le financement exclusif des contrats de Plan.

En fait, l'enveloppe consacrée à l'exécution du Plan progresse de 9,4 milliards de francs par rapport aux actions similaires du budget de 1983 : les crédits supplémentaires sont utilisés notamment pour :

— le développement de l'appareil industriel +2,9 milliards (+1,7 : P.P.E. n° 1 « moderniser l'industrie et +1,2 : P.P.E. n° 3 « favoriser la recherche »)

— le renforcement de la formation +1,7 milliard (P.P.E. n° 2 « rénover le système d'éducation »)

— l'action en faveur de l'emploi +1,3 milliard (P.P.E. n° 6 « agir pour l'emploi »)

— la promotion du commerce extérieur +0,9 milliard (P.P.E. n° 7 « vendre mieux en France et à l'étranger »)

— l'amélioration des conditions et du cadre de vie des Français +0,4 milliard

(politique familiale, sécurité, soutien à la production audiovisuelle, transport collectif urbain, réhabilitation de l'habitat)

*
* *

Telles sont les préoccupations essentielles traduites dans les choix budgétaires et fiscaux pour 1984 qui devraient, dans l'esprit du Gouvernement, permettre de « marquer des points décisifs sur le double terrain de la désinflation et du rétablissement de nos équilibres extérieurs tout en écartant le risque de la déflation génératrice de chômage et dangereuse pour les ressorts de notre appareil productif ».

Aussi comprend-on que l'année 1984 soit, à juste titre d'ailleurs, qualifiée par les milieux officiels comme « une année charnière sur le plan économique et financier ».

Après avoir ainsi rappelé les objectifs gouvernementaux et fait l'inventaire des moyens mis en place, la question à laquelle il nous faut maintenant répondre est de savoir si ces derniers permettront d'obtenir les résultats attendus.

CHAPITRE III

UN BUDGET « BILAN »

Dans un environnement international marqué par la reprise aux Etats-Unis qui, malgré les incertitudes portant notamment sur sa durée, bénéficiera à nos partenaires européens, notre pays paraît une fois de plus isolé : ayant cherché à obtenir en 1981 par ses seuls moyens la croissance, il s'est essouffé dans une lutte inégale, sur les places extérieures et même sur le marché intérieur, avec des nations commerçantes plus habiles, plus industrieuses et a payé chèrement, au prix de trois dévaluations, la mise en œuvre d'une politique irréaliste.

La rigueur tardivement pratiquée se traduit normalement au niveau des orientations budgétaires pour 1984. Elle conduit certes à une réduction sensible du train de vie de l'Etat. Mais elle ne permettra pas d'ici longtemps d'effacer les effets des choix contestables faits au cours des deux dernières années.

A. — Des propositions positives mais limitées.

Au nombre des mesures proposées dans le projet de budget pour 1984, certaines nous paraissent marquer une orientation intéressante et nous ne pouvons que les approuver puisque, aussi bien, nous les avons demandées en vain depuis longtemps ; elles portent sur l'effort d'économies, la fiscalité du revenu et des patrimoines, l'accentuation du soutien à la recherche, le renforcement des moyens de sécurité.

1. — *L'effort d'économies.*

Dans le projet de budget pour 1984, les économies réalisées portent sur un montant total de 24 milliards de francs. Ayant dénoncé dès 1981 le gonflement exagéré et nuisible des crédits de fonctionnement, afférents notamment à des créations d'emplois qui, sauf dans

des secteurs déterminés, ne s'imposaient pas et ayant présenté depuis deux ans des amendements de réduction de ces crédits sans avoir été suivie par le Gouvernement, votre Commission des finances souscrit entièrement à la démarche entreprise en vue de réduire le train de vie de l'Etat.

Dans les mêmes conditions, elle se félicite que :

— l'actualisation des dépenses de fonctionnement ait été limitée à 3 %,

— les effectifs de la fonction publique aient été stabilisés,

— l'efficacité et la productivité des administrations soient désormais recherchées, notamment par la redistribution des emplois qui, au reste, devrait être, dans certains cas, plus justifiée, notamment en ce qui concerne le renforcement des personnels de préfecture dont la nécessité n'apparaît pas évidente.

2. — *La fiscalité du revenu et des patrimoines.*

Votre Commission des finances donne acte au Gouvernement du respect de l'engagement pris en 1981 de relever uniformément les tranches du barème de l'impôt sur le revenu d'un pourcentage égal à la hausse des prix attendue ; elle approuve en outre les enseignements apportés pour une meilleure prise en compte des situations familiales et sociales des contribuables (relèvement de l'abattement au titre des pensions de vieillesse, des frais de garde, de la décote au profit des contribuables célibataires aux revenus modestes, du quotient familial).

Elle souscrit pleinement, par ailleurs, à l'exonération définitive des biens professionnels de l'impôt sur le revenu sur les grandes fortunes et à l'amélioration du régime des mutations à titre gratuit par majoration de l'abattement à la base.

3. — *Le soutien à la recherche.*

Votre Commission des finances exprime également sa satisfaction de constater que la progression des crédits à la recherche s'accompagne de la création d'emplois de chercheurs et de techniciens.

Elle s'étonne toutefois que, pour des motifs de présentation budgétaire, le Gouvernement ait crû devoir faire assumer désormais par le Ministère des P.T.T. la tutelle du financement de la filière électronique.

4. — *Les moyens de sécurité.*

Votre Commission des finances, soucieuse de l'amélioration de la sécurité des Français, considère que l'accroissement des moyens en personnel de la police nationale et de la gendarmerie et le renforcement de leur équipement proposés dans le projet de budget pour 1984 méritent d'être approuvés.

*
* *

L'ensemble des mesures ci-dessus rappelées donne donc satisfaction : il faut néanmoins souligner qu'elles auraient pu être encore développées si le Gouvernement avait accepté de revenir sur des choix critiquables, traduisant des préjugés économiques inquiétants.

B. — *Des préjugés économiques inquiétants*

Trois idées-force continuent à marquer les orientations budgétaires : « faire payer les riches », accorder « la priorité au secteur public industriel », traduire l'exigence de solidarité par une croissance continue des dépenses sociales.

A partir de là, certains choix pour 1984 apparaissent contestables : ils intéressent notamment la fiscalité sur le revenu, les interventions de l'Etat-actionnaire, la timidité des mesures préconisées plus généralement pour l'équilibre des comptes sociaux.

1. — *« Faire payer les riches ».*

Qui sont les riches ? Si la réponse n'est pas nette, chaque fois que la question est posée à un membre du Gouvernement, elle est désor-

mais claire : 1,9 million de contribuables dont la cotisation à l'impôt sur le revenu dépasse 20 000 F sont assujettis à une majoration progressive d'impôt sur le revenu appelée à prendre la place de celle instituée pour contribuer au financement de l'UNEDIC.

Ainsi entre désormais dans la catégorie des « riches » « un ménage avec deux enfants gagnant 16 000 francs par mois ou un couple sans enfant percevant 12 000 francs de salaires mensuels », comme l'a précisé le Premier ministre.

Dans le même temps, il est prévu de transformer les déductions du revenu (intérêts d'emprunts relatifs à l'habitation principale, primes d'assurance-vie, dépenses d'économies d'énergie) en réductions d'impôt (de 20 à 25 % des sommes dépensées selon les cas), donc de frapper plus durement ceux qui épargnent (épargne forcée par remboursement de prêts ou constitution de retraite).

Comme ceux qui possèdent une grande fortune ne sont pas suffisamment nombreux pour apporter au budget de l'Etat un substantiel accroissement de ressources, les catégories moyennes ont donc été promues au rang de « riches » et appelées à prendre le relais.

Ce sont pour la plupart des personnes qui perçoivent des salaires intégralement déclarés, calculés en général en fonction de leurs aptitudes. Ces cadres, moyens et supérieurs, qui jusqu'ici étaient parmi les contribuables les plus imposés, devront désormais verser un impôt supplémentaire. Or, c'est dans leurs rangs que se rencontrent les éléments les plus dynamiques de notre société : le risque est grand de provoquer leur démotivation, et de les détourner du goût du risque au moment où précisément leur participation à l'effort national de redressement est indispensable. Ainsi, par sa politique fiscale, le Gouvernement tourne-t-il le dos à un objectif essentiel.

Au reste, est-il opportun d'enclencher en France un processus analogue à celui qu'a connu la Grande-Bretagne sous le régime travailliste et qui a eu sur l'économie britannique des résultats désastreux ?

De manière plus générale est-il acceptable, au regard de l'égalité des citoyens devant la loi et de l'efficacité économique, que le prélèvement fiscal qui augmente — et est d'autant plus insupportable que le pouvoir d'achat stagne ou recule — soit effectué sur une fraction limitée de la population ?

En fait, le Gouvernement prend le risque inutile d'aggraver une fracture parmi les Français entre ceux qui paient normalement l'impôt et ceux trop nombreux qui en sont exempts, sans faire l'effort d'associer ces derniers à l'effort de solidarité nationale. Quand celui-ci doit être exclusivement consenti par moins de 2 millions de contribuables, quand la progression accélérée des impôts inflige à 10 % des familles une contribution supplémentaire, alors **il apparaît indispensable, au plan économique, d'élargir l'assiette de l'impôt.**

2. — *L'Etat-actionnaire.*

Nous avons déjà indiqué combien les nationalisations intervenues en 1982 ont été malheureuses et combien, sans se renier, le Gouvernement aurait pu, aux moindres frais, nationaliser les entreprises en prenant une participation de 51 % dans leur capital.

Pour notre part, nous croyons moins que jamais que la solution du problème industriel dans notre pays passe par les nationalisations. En effet, avec l'élargissement des nationalisations sont apparus des déficits plus nombreux, plus importants : l'Etat-actionnaire doit alors aider les entreprises nationalisées qui connaissent des difficultés à redresser leur situation financière et pour le reste soutenir les investissements.

Les concours directs de l'Etat aux entreprises nationales seront accrus de 10 milliards en 1984 par rapport à 1983, dont 5 au titre de l'équipement. Ce chiffre est à rapprocher de l'augmentation globale des crédits d'équipement pour 1984, soit 3,6 milliards. En accordant ainsi la priorité à des entreprises publiques pour la plupart en phase de décroissance industrielle et en situation de difficulté financière, le Gouvernement se condamne à « boucher les trous » et s'interdit de privilégier l'avenir. Dans ce domaine également, il tourne le dos à l'objectif qu'il faut atteindre.

3. — *La timide recherche de l'équilibre des comptes sociaux.*

Parallèlement aux prélèvements fiscaux, les cotisations sociales augmenteront en 1984 : déjà, en mars dernier, le Gouvernement a dû décider de procéder à une contribution de 1 % et à un emprunt obligatoire afin de renflouer les comptes sociaux. Dans la foulée du projet de

budget pour 1984, il annonce des contributions complémentaires de l'ordre de 20 milliards (à comparer aux 7,8 milliards attendus de la surtaxe progressive). D'une part, il augmente de 1 % les cotisations-vieillesse affectant les salariés des secteurs privé et public et les non-salariés pour faire face aux difficultés du régime vieillesse résultant de la démographie et à un moindre degré de la retraite à soixante ans. D'autre part, il reconduit le prélèvement de 1 % sur le revenu imposable mais l'élargit aux revenus des obligations soumises à prélèvement libératoire afin de combler le déficit global de la Sécurité sociale ce qui devrait rapporter près de 23 milliards de francs. Ainsi, en 1984, la pression sociale sera-t-elle encore accentuée.

Malgré les mesures envisagées, il serait imprudent d'affirmer que l'équilibre des régimes sociaux sera assuré l'an prochain, une grande incertitude planant sur l'évolution du chômage au cours des mois à venir.

Sans doute, la décélération des dépenses enregistrée au cours des mois récents est-elle notable ; toutefois des économies plus importantes peuvent encore être réalisées dans la gestion du système de santé, notamment par une meilleure utilisation de la « carte sanitaire » ou par un redéploiement hospitalier. Mais surtout le problème de fond n'est pas posé : il s'agit de connaître la limite que, par rapport à leur pouvoir d'achat direct, les assurés sociaux acceptent d'atteindre pour être garantis et apporter en contrepartie leur contribution nécessaire. **En matière de retraite, face aux problèmes insolubles que posera demain le financement par répartition, le recours à un système complémentaire de répartition s'imposera.**

Il est certainement facile d'accroître les droits, de satisfaire à des demandes dont certaines sont légitimes ; mais quand le budget social dépasse 1 000 milliards — une simple erreur d'appréciation de 1 % sur cette masse peut provoquer un excédent ou un déficit inattendu de 10 milliards de francs — et que la progression minima annuelle n'a pas été jusqu'ici inférieure à 15 %, peut-on, dans une période de stagnation, écarter d'un revers de main toute réduction, même faible, de remboursement ou toute restriction, même minime, de droits ?

La sauvegarde des institutions sociales ne saurait dans une telle conjoncture résulter du laxisme : la décélération du rythme d'accroissement des prestations sociales exige au contraire du courage car elle passe inévitablement par des modifications innombrables d'attitudes et de comportements. Dans ce domaine aussi, en considérant la montée des dépenses comme inexorables, en pratiquant la fuite en avant par

une quête incessante de ressources nouvelles, le Gouvernement tourne le dos à l'objectif.

Tous ces préjugés économiques s'opposent à la mise en œuvre d'une politique réaliste : ils se traduisent par des mesures inadaptées qui suscitent l'inquiétude des Français.

C. — L'inquiétude des Français

Malgré l'amélioration des échanges commerciaux, malgré une très relative décélération des prix, malgré la réduction prévue du train de vie de l'Etat, le malaise est profond dans la population. A l'état de grâce rapidement envolé a fait place une inquiétude de plus en plus tenace. A quoi est-elle due ? Chacun a ses raisons : peur du chômage, surtout chez les jeunes et les ouvriers, insécurité chez les personnes âgées, crainte devant l'impôt, notamment chez les cadres moyens et supérieurs, souci du revenu chez les agriculteurs et pour tous insatisfaction devant les résultats d'une politique économique qui ne permet plus le maintien du pouvoir d'achat.

Les Français sont-ils pour autant hostiles à la solidarité ? La réponse est nettement négative mais à la question qu'ils posent : pourquoi faire ?, le Gouvernement n'a pas pu apporter jusqu'ici une réponse claire. Des sacrifices, oui mais pas pour rien.

1. — *Moins de revenus, plus de charges*

Le plan de rigueur appelle les Français à consommer moins mais surtout à travailler autant, si ce n'est plus, pour tenter de payer le prix très élevé de la politique dite volontariste de l'après 10 mai 1981.

Après la croissance proche de zéro en 1983, il y a peu d'espoir que le niveau d'expansion se relève l'an prochain, alors que les prélèvements obligatoires augmenteront : les Français seront donc en 1984 plus pauvres et ne consommeront plus que dans la mesure où ils entameront leurs économies. Curieuse conclusion pour une politique économique prônant le développement de l'épargne.

2. — *la récession et le chômage.*

Face à l'augmentation des faillites ou à la course à la productivité et au déstockage des entreprises saines, les Français s'interrogent. Et contrairement à ce qui aurait pu être, ce n'est pas l'image rigoureuse

donnée par le budget de 1984 qui les détournera de cette préoccupation concernant l'évolution de la production nationale.

Si, comme nous l'avons indiqué, la réduction du train de vie de l'Etat constitue un facteur positif, encore convient-il qu'elle se traduise dans la réalité. La marge est étroite entre l'opération-séduction d'un moment et le déclin de l'investissement qui aurait des implications inquiétantes sur l'emploi.

En effet, la stabilisation du nombre des chômeurs est plus apparente que réelle : l'effectif des bénéficiaires d'une préretraite s'élevant à 698 000 personnes, celui des jeunes entrés en stage de formation à 70 000, c'est par un retrait très onéreux de près de 800 000 personnes du marché du travail (si on ajoute 22 000 radiations pour absence de contrôle) que la stabilisation du chômage a été obtenue et non par un mouvement significatif de création d'emplois productifs.

Dans le même temps, le chômage partiel continue d'augmenter fortement (+ 53 % en un an) ; la durée du chômage s'accroît, passant de 298 à 310 jours en une année ; le nombre des offres d'emploi retrouve son plus bas niveau depuis vingt mois.

3. — *l'absurde gaspillage de l'argent public.*

Parallèlement pour se maintenir sur la « crête » des 2 millions de chômeurs, le Gouvernement recourt à des artifices qui retardent les dépôts de bilan en finançant à fonds perdus le maintien d'entreprises moribondes. Pour « maintenir l'emploi » pendant quelques semaines de plus ou quelques mois, on ne peut que sacrifier l'emploi ; en effet, les crédits budgétaires consacrés à la survie de secteurs désuets sont détournés de la formation des hommes dans les industries du futur.

En outre, dans une période de stagnation, des réalisations de prestige sont financées. Il y a lieu de se demander si leur mise en œuvre aujourd'hui est vraiment indispensable et s'il ne vaudrait pas mieux étaler dans le temps l'installation de ces équipements, voire de la reporter à une période économiquement prospère.

En somme les Français ne comprennent pas pourquoi, dans un pays qui doit s'armer efficacement dans la lutte sur les marchés intérieur et étranger et par conséquent investir dans les secteurs d'avenir, tant d'argent public est, gaspillé pour maintenir des usines en survie et

des emplois que l'on sait condamnés. La solidarité nationale, dans le sens profond de générosité envers des concitoyens malheureux, imposerait au contraire que la priorité soit donnée à la formation de la population aux nouvelles technologies.

D. — Le prix de la facilité

Le budget de 1984 apparaît ainsi comme une sorte de budget-bilan. Bilan de deux années d'une gestion caractérisée par des choix lourds de conséquences financières, d'ailleurs faciles à déceler, conséquences qu'on s'efforce de freiner pour éviter une dérive fatale au pays.

Quand le parti est pris de nationaliser à 100 % et non à 51 % non premier trimestre de 1981, bondissent à 22 % à la fin de la même année 1981, par un phénomène psychologique et politique intéressant d'ailleurs à examiner, un tel saut ne peut que provoquer une hémorragie dans les dépenses de la sécurité sociale et poser un redoutable problème d'équilibre financier.

Quand le parti est pris de nationaliser à 100 % et non à 51 % non seulement cinq sociétés industrielles d'importance mondiale mais encore trois grandes banques au reste déjà nationalisées à 95 %, 36 autres banques et 2 compagnies financières, cela représente pour la nation l'obligation de faire face à une dépense à hauteur de 43 milliards de francs environ, certes étalée dans le temps mais qui aurait été à coup sûr mieux utilisée ailleurs.

Quand, pour lutter — et qui ne l'approuverait pas — contre l'aggravation du chômage, on crée 220 000 emplois publics en deux ans, c'est une charge supplémentaire de 22 milliards de francs que l'Etat doit supporter. Quand, dans la même optique, on permet la mise à la retraite anticipée de 700 000 personnes, il en coûte 42 milliards de francs. Ainsi, ce combat, mené de manière inconséquente, c'est-à-dire sans création d'emplois productifs, contre l'explosion du chômage aura nécessité 64 (22 + 42) milliards de francs.

Quand, par suite des nationalisations, le déficit d'exploitation du secteur public (ancien et nouveau) est plus que doublé en quatre ans, il faut au titre des seuls concours aux nationalisés 66,6 milliards de francs en 1984 contre 34 milliards en 1980.

Quand les déficits cumulés des années 1981 à 1984 atteignent 434 milliards de francs, d'après une estimation prudente et que, pour les financer, l'on contracte une dette intérieure et une dette extérieure excessive, il faut, pour faire face à la charge de son remboursement (donc à l'exclusion des sociétés nationales) mobiliser 70 milliards de francs, selon une estimation officielle qui paraît d'ailleurs minorée.

Dans ces conditions, le budget proposé ne peut être qu'un budget imposé par la force des choix anciens, un budget-bilan, c'est-à-dire sans choix pour l'avenir.

C'est ainsi que ce budget-bilan a été établi en aggravant la charge fiscale directe sur les particuliers à peu près à la hauteur de l'alourdissement de la charge de la dette, en majorant les cotisations sociales, bref, en portant le taux des prélèvements obligatoires à près de 46 %, taux auquel il faut ajouter, pour être vrai, les 3 % du déficit budgétaire par rapport au P.I.B., ce qui le porte à 49 % environ.

Dans le même temps, les crédits d'équipement public sont réduits de manière drastique, tous les ministères étant concernés, sauf ceux de l'industrie, de la recherche ou de la culture, ce qui accroîtra les problèmes déjà préoccupants en matière d'investissement.

Un déficit cumulé de 434 milliards de francs en quatre ans affecté essentiellement aux dépenses de fonctionnement, ne sert pas l'avenir.