

N° 69

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,
Rapporteur général,

T O M E I

LE BUDGET DE 1985 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 ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, 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 Mossion, 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.) : 2347 et annexes, 2365 (tome I) et in-8° 683.

Sénat : 68 (1984-1985).

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

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| PREMIERE PARTIE. — LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE . | 5 |
| L'ECONOMIE MONDIALE VA-T-ELLE BASCULER ? | 7 |
| CHAPITRE PREMIER. — UNE CROISSANCE PLUS MODEREE. | 9 |
| A. Etats-Unis : vers une pénurie de capitaux | 9 |
| 1. La reprise s'assagit | 9 |
| 2. ... mais le déficit commercial continue de s'aggraver | 13 |
| 3. Une expansion à crédit | 14 |
| 4. Le ralentissement inévitable | 19 |
| B. Deux redressements difficiles. | 20 |
| 1. L'Allemagne fédérale : une économie assainie mais exposée | 20 |
| 2. La Grande-Bretagne : le handicap social | 21 |
| C. Le mal de l'endettement gagne les pays développés | 23 |
| 1. Tiers-monde : le pire a été évité | 24 |
| 2. L'endettement des pays industriels s'accroît | 26 |
| 3. Un tournant dans les rapports Nord-Sud | 27 |
| CHAPITRE II. — L'ECONOMIE FRANÇAISE : UN MIEUX FRAGILE. | 29 |
| A. La croissance marque le pas. | 29 |
| B. Le recul de la consommation des ménages. | 32 |
| 1. La stagnation des revenus | 33 |
| 2. Le déclin de l'épargne | 35 |
| C. Résultats des entreprises : une nette amélioration | 37 |
| 1. Les marges se reconstituent | 37 |
| 2. ... mais l'investissement reste médiocre | 41 |
| 3. Le déclin de la productivité | 43 |
| D. Une inflation mal contenue. | 44 |
| 1. Le rencherissement de nos importations | 44 |
| 2. L'évolution des prix des services | 45 |
| 3. La couverture inflationniste du déficit budgétaire | 45 |
| E. Le redressement incertain du commerce extérieur. | 47 |
| 1. Le déséquilibre persiste | 47 |
| 2. La compétitivité des entreprises se dégrade | 51 |

| | |
|---|-----|
| F. Le garrot de la dette se resserre | 53 |
| 1. La dette intérieure : 674 milliards de francs | 53 |
| 2. La dette extérieure dépasse 500 milliards de francs..... | 56 |
| 3. La montée inexorable de l'endettement | 59 |
| CHAPITRE III. — LE SECTEUR SOCIAL : COMMENT ASSURER L'AVENIR ? | 61 |
| A. La crise de l'emploi s'approfondit | 61 |
| 1. Un risque majeur : les jeunes | 61 |
| 2. Une réalité : le sort des chômeurs en « fin de droits » | 64 |
| 3. De nouvelles situations de pauvreté..... | 65 |
| B. Sécurité sociale : retour provisoire à l'équilibre | 65 |
| 1. Le redressement financier de 1983 se poursuit | 65 |
| 2. Les conditions de ce rétablissement | 67 |
| C. La natalité menacée | 69 |
| 1. La situation démographique se dégrade depuis 1981 | 69 |
| 2. Des mesures réglementaires restrictives..... | 70 |
| 3. La baisse du pouvoir d'achat des familles nombreuses..... | 71 |
| RETROUVER LA CONFIANCE | 73 |
| DEUXIEME PARTIE. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985 .. | 75 |
| CHAPITRE PREMIER. — LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 1985 | 79 |
| A. Les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement | 79 |
| 1. La révision des prévisions économiques pour 1984..... | 80 |
| 2. Les perspectives économiques pour 1985 | 81 |
| B. Des hypothèses fragiles | 86 |
| 1. Un environnement international incertain..... | 87 |
| 2. L'économie française : éviter les dérapages..... | 88 |
| CHAPITRE II. — LA PRESENTATION DU BUDGET DE 1985 | 91 |
| A. Les modifications structurelles du budget général pour 1985 | 91 |
| 1. A la charge du budget général | 92 |
| 2. A la décharge du budget général..... | 93 |
| B. Les contraintes | 95 |
| 1. La baisse des prélèvements obligatoires | 95 |
| 2. La fixation du déficit budgétaire à 3 % du produit intérieur brut ... | 99 |
| C. Le freinage des dépenses | 100 |
| 1. La présentation générale des dépenses | 101 |
| 2. La forte croissance des crédits du service de la dette publique | 104 |
| 3. L'effort d'économies budgétaires | 105 |
| D. La décélération des recettes | 113 |
| 1. La présentation globale des recettes du budget général | 113 |
| 2. Les diverses recettes | 119 |
| E. Un déficit alourdi | 126 |

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE III. — L'APPARENCE ET LA REALITE. | 128 |
| A. Une marge de manœuvre dérisoire. | 128 |
| 1. Les hypothèses économiques : un pari | 128 |
| 2. La structure budgétaire | 130 |
| 3. L'abaissement des prélèvements obligatoires : une amorce? | 131 |
| B. Un budget subi | 132 |
| 1. Des priorités mal assurées | 132 |
| 2. L'amélioration de la vie quotidienne | 133 |
| 3. L'aménagement de la fiscalité | 136 |

PREMIERE PARTIE

**LA SITUATION ECONOMIQUE
ET FINANCIERE**

L'ECONOMIE MONDIALE VA-T-ELLE BASCULER ?

Depuis le début de l'année, les performances de l'économie américaine dominant la scène mondiale. Le déficit extérieur des Etats-Unis stimule l'activité de la plupart des pays industriels qui connaissent, pour la première fois depuis 1974, *une expansion sans inflation*.

Le Japon et les nouveaux pays industriels d'Asie en sont les principaux bénéficiaires. Leurs coûts salariaux peu élevés leur assurent une meilleure compétitivité. Ils leur permettent de maintenir leur population active à un haut niveau et, du même coup, de contenir le chômage. On assiste d'ailleurs à l'accentuation des liens entre les Etats-Unis et la zone Pacifique qui entretient désormais avec eux des échanges supérieurs à ceux de l'Europe.

La situation de cette dernière est moins favorable. Des coûts salariaux plus élevés l'ont conduite, pour améliorer la rentabilité des entreprises à réduire massivement sa population active. *Comparé à celui de la zone Amérique-Pacifique en pleine croissance, le taux de chômage européen doit être interprété comme la rançon d'un partage du travail beaucoup moins satisfaisant.*

Ainsi se dessine une redistribution des rôles à l'échelle mondiale où l'Europe — à l'exception pour le moment de l'Allemagne Fédérale — est perdante.

Ceci est particulièrement vrai de la France. Payant le prix d'erreurs de gestion graves, elle a tiré un moindre parti de la reprise américaine qui pourrait en outre se ralentir au cours de l'an prochain.

Demain, notre pays ne devra compter que sur lui-même pour rattraper le retard qu'il a pris sur ses principaux concurrents.

CHAPITRE PREMIER

I. UNE CROISSANCE PLUS MODEREE

A. ETATS-UNIS : VERS UNE PENURIE DE CAPITAUX

La reprise américaine s'est poursuivie à un rythme soutenu durant le premier semestre 1984 : le taux de croissance annualisé du P.N.B. a atteint 7,1 % au deuxième trimestre contre 10,1 % au premier et 9,4 % à la fin de 1983. Toutefois, les premiers indices connus pour la période juillet-octobre laissent présager un *ralentissement de la croissance*, la progression prévue du P.N.B. étant de l'ordre de 3 à 4 % en rythme annuel.

1. La reprise s'assagit...

a) La demande interne reste forte

Le regain d'activité enregistré depuis le début de l'année s'explique par une brusque accélération de la demande interne, sous l'effet de deux principaux facteurs :

— *un mouvement de restockage* dans les entreprises au cours du premier trimestre;

— *une forte progression des ventes* durant le deuxième trimestre avec un taux de croissance annualisé de 10,4 % contre 3,6 % en janvier et mars.

Parallèlement, *les dépenses d'investissement des entreprises ont continué de croître*. Après une progression de 20,6 % au premier trimestre, elles ont enregistré une augmentation de 20,7 % durant le trimestre suivant. Pour 1984, on prévoit un gonflement de 13,3 % des investissements en installations et équipements.

Par contre, sous l'influence de l'escalade des taux d'intérêt, les dépenses de construction résidentielle ont marqué une pause au deuxième trimestre; ce ralentissement s'est fortement amplifié à partir du milieu de l'année, les ouvertures de chantiers accusant en août une baisse de 12,8 % sur juillet où elles affichaient déjà une contraction de 6,1 %.

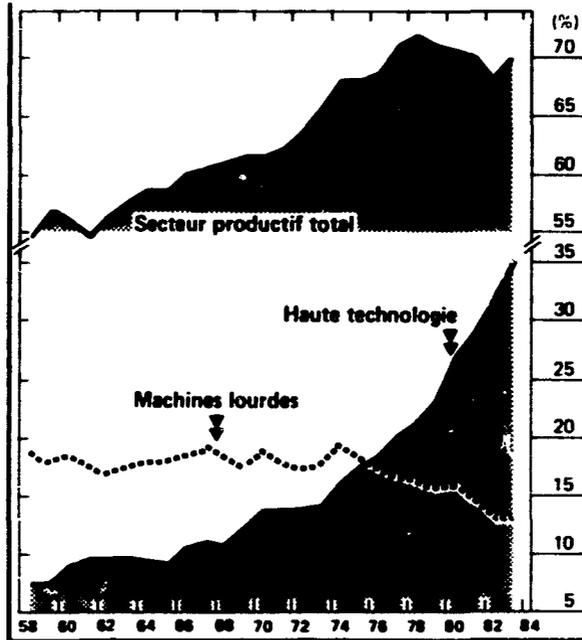
Cette décélération enregistrée sur les deux derniers mois se combine avec un recul des ventes au détail durant l'été (- 0,8 % en août, - 2 % en juillet).

La reprise semble donc connaître un ralentissement éloignant ainsi les risques de surchauffe de l'économie.

b) Investissement et emploi en expansion

La vigueur de la demande au premier semestre s'est répercutée sur le niveau de la *production industrielle* passée de 960 (base 1982) à 1 120 en 1984. Fait remarquable : elle a été surtout portée par la modernisation de l'appareil productif dont la part dans l'investissement global est passée de 55 % en 1958 à 70 % en 1984.

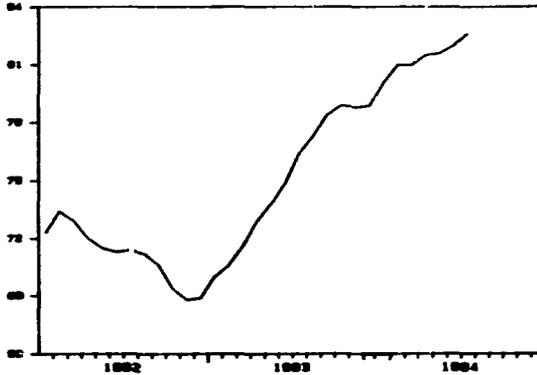
REPARTITION DE L'INVESTISSEMENT (en %)



Source : Dean Witter Reynolds

Parallèlement, le taux d'utilisation des capacités industrielles a atteint de nouveaux sommets en s'établissant à 82,6 % en juillet contre 79,4 % à la fin de 1983. Des goulets d'étranglement commencent à apparaître dans certains secteurs où les capacités sont mobilisées à plus de 90 % (papeterie, caoutchouc, matières plastiques, automobiles...)

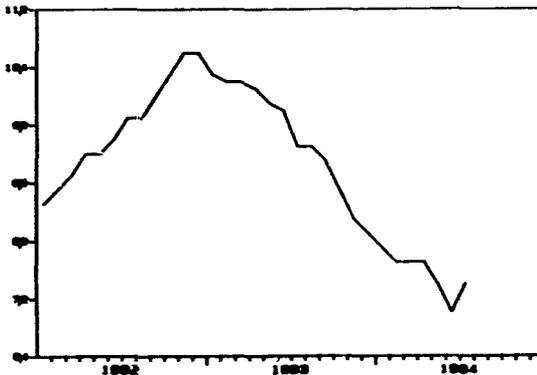
TAUX D'UTILISATION DES CAPACITES INDUSTRIELLES (en %)



Sénat G.S.I.-Eco.

Enfin, le regain d'activité a exercé une influence très positive sur le marché de l'emploi, malgré une pause depuis le mois de juillet.

TAUX DE CHOMAGE DANS LA POPULATION ACTIVE (en %)



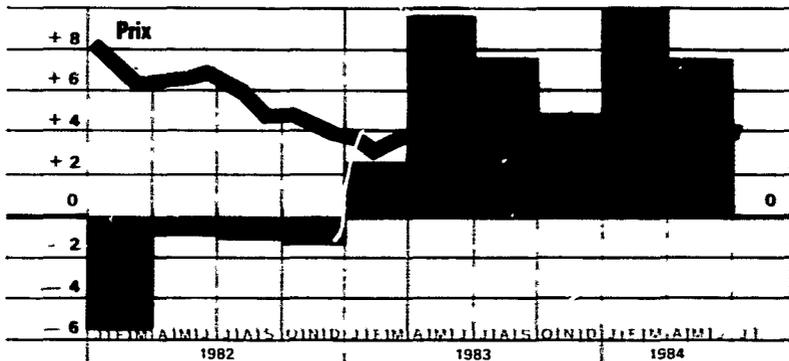
Sénat G.S.I.-Eco.

Le taux de chômage dans la population active est passé de 8,1 % en décembre 1983 à 7,1 % en juin 1984, pour remonter légèrement par la suite et se stabiliser à 7,5 % en juillet, dépassant ainsi les prévisions les plus optimistes. *Les créations de postes se poursuivent à un rythme important, avec 6,4 millions d'emplois nouveaux depuis novembre 1982, dont près d'un million entre mai et juillet 1984.* Il est à noter que 75 % d'entre eux ont été assurés par le secteur tertiaire.

c) Mais l'inflation reste faible

L'accélération de la demande intérieure et le haut degré d'utilisation des capacités industrielles pouvaient faire craindre un dérapage des prix par insuffisance de l'offre. Cet écueil a été évité et l'inflation se maintient à un niveau relativement bas.

EVOLUTION DU P.N.B. ET DES PRIX



Département du Commerce

Les prix de gros sont restés stables durant tout le deuxième trimestre. Pour la période récente, la hausse de juillet (+ 0,3 %) a pu être partiellement compensée par une baisse de 0,1 % au cours du mois suivant. En année mobile, les prix de gros affichent une progression de 2,4 %.

Les prix de détail ont augmenté de 0,5 % au mois d'août contre 0,3 % en juillet et 0,2 % en mai et juin. Ainsi, pour les huit premiers mois de l'année, la hausse de l'indice par rapport à la période correspondante de l'an dernier ressort à 4,2 %. Pour l'ensemble de l'année 1984, et malgré le mauvais résultat du mois d'août, le rythme de l'inflation ne devrait pas dépasser 4,4 %, s'inscrivant ainsi sans difficulté dans la « fourchette » retenue par le F.E.D. (4,25 %-5 %).

Cette évolution favorable des prix peut s'expliquer par la convergence de quatre facteurs :

un dollar fort qui conduit les producteurs américains à comprimer leurs prix pour résister à la concurrence étrangère;

— *une moindre progression des coûts unitaires de production*, due à une hausse modérée des salaires et d'importants gains de productivité (+ 3,5 % en rythme annuel au premier trimestre);

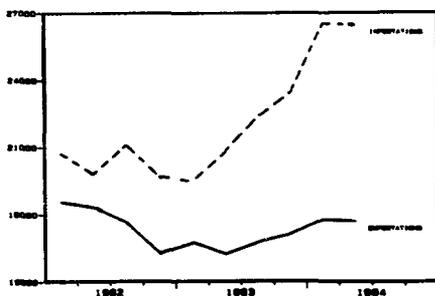
— *la baisse — en dollars — du prix des matières premières et du pétrole*, qui allège d'autant les charges d'exploitation des entreprises;

— *une diminution sensible du prix des produits alimentaires au deuxième trimestre*. La vigueur de la monnaie américaine, en freinant les exportations de produits agricoles, aboutit à un excédent d'offres sur le marché national et donc à une baisse des cours. Toutefois, ce facteur est très sensible aux variations conjoncturelles et le renversement de tendance enregistré en août explique en grande partie l'accélération de l'inflation sur ce dernier mois.

2. ... mais le déficit commercial continue de s'aggraver

En revanche, conséquence prévisible de la vigueur de la demande intérieure et d'un dollar fort, le solde des échanges extérieurs s'est de nouveau dégradé depuis le début de l'année.

EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE (en MF)



Au cours des douze derniers mois, *les importations ont progressé de plus de 40 % alors que les exportations n'augmentaient que de 17 %*. Ainsi, le déficit cumulé des huit premiers mois de l'année s'élève-t-il à 83,68 milliards de dollars, soit un chiffre largement supérieur aux 69,39 milliards de dollars enregistrés pour l'ensemble de l'année 1983. *Le solde négatif de 1984 pourrait atteindre 130 milliards de dollars*. Le taux de couverture du commerce extérieur n'est plus aujourd'hui que de 60 % et tend vers 50 %.

Cette évolution pose de nombreux problèmes à des secteurs entiers de l'économie américaine, justifiant ainsi la montée de plus en plus aiguë de *tendances protectionnistes*.

A cet égard, le cas de la sidérurgie est particulièrement significatif. Entre janvier et juillet 1984, les importations d'acier aux Etats-Unis ont progressé de 76 % par rapport à la période correspondante de 1983, marquant ainsi une pénétration de 33 % du marché américain. Les réactions des métallurgistes américains ont conduit le Gouvernement à prendre des mesures de protection plus ou moins déguisées. Ainsi, par l'intermédiaire d'accord d'autorégulation entre les Etats-Unis et leurs principaux fournisseurs d'acier, la part du marché détenu par les étrangers devrait être ramenée à 20 %.

On a pu estimer que le coût pour le consommateur de la protection de certaines industries serait de l'ordre de 70 milliards de dollars. *Quant au soutien des prix agricoles, il se monterait à 22 milliards de dollars contre 3 à l'arrivée de M. Reagan au pouvoir*.

3. Une expansion à crédit

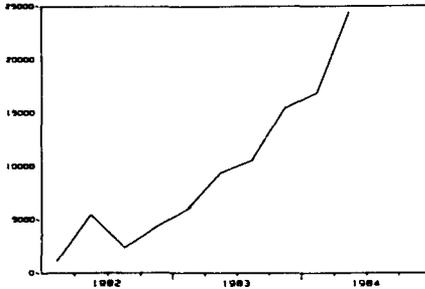
Mais surtout on observe une vive progression de la demande totale de crédit par le secteur privé, conjuguée avec la poursuite d'importants emprunts par le Trésor des Etats-Unis.

Ainsi, l'endettement des agents non financiers (ménages, entreprises non financières, administrations fédérales et locales) s'est accru au rythme annuel de 12,3 % durant le deuxième trimestre (après 12,9 % au premier), dépassant largement la progression jugée souhaitable par la banque centrale (8 % - 11 %).

a) L'explosion de l'endettement

— L'accroissement de la demande de biens par les *ménages* s'est traduit par une explosion des crédits à la consommation.

VARIATION NETTE DES CREDITS À LA CONSOMMATION (en millions de dollars)



Sénat : G.S.I.-Eco.

Alors que ce type de crédit s'était accru au rythme moyen de 11,5 % en 1983, on constate une brusque augmentation des encours dès le début de 1984, avec une progression de 23 % en taux annualisés au premier trimestre, puis de 24 % au cours des trois mois suivants.

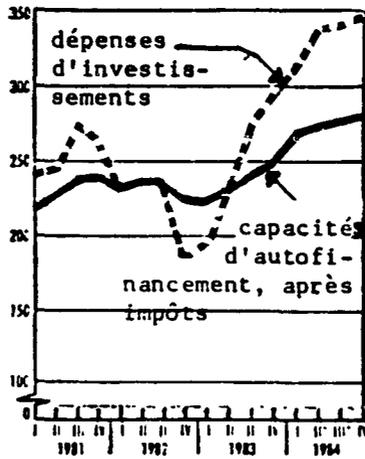
Le léger ralentissement de juillet (+ 19,8 % en rythme annualisé) est à mettre en relation avec le freinage de la consommation des ménages. Néanmoins, l'évolution reste inquiétante.

— Dans le même temps, *les entreprises* se tournent, elles aussi, de plus en plus vers le marché du crédit pour financer leurs vastes programmes d'investissement. Alors que le taux d'autofinancement s'élevait à 108 % en 1983 — expliquant ainsi la relative insensibilité des entreprises aux variations des taux d'intérêt —, il n'était plus au premier semestre de 1984 que de 91 %.

L'écart entre dépenses et capacités d'autofinancement se creusant, les sociétés s'endettent davantage et pèsent ainsi sur le marché du crédit. De plus, ce phénomène présente un caractère dangereux dans la mesure où les entreprises recourent de plus en plus au crédit à court terme et sont donc plus sensibles aux variations des taux d'intérêt.

DEPENSES ET CAPACITES D'AUTOFINANCEMENT DES SOCIETES NON FINANCIERES

(en milliards de dollars)



Source : DATA

b) Le fardeau du déficit budgétaire

Le marché du crédit doit également répondre aux besoins du Trésor américain qui trouve là les moyens financiers nécessaires pour couvrir l'énorme déficit budgétaire fédéral : *les interventions menées à cet effet ont mobilisé environ 70 % de l'épargne privée nette* (1).

Initialement estimé à 200 milliards de dollars, le déficit de l'exercice fiscal 1984 a fait l'objet d'une révision en baisse, la croissance exceptionnelle de l'économie américaine ayant gonflé les recettes de l'Etat : il serait d'environ 175 milliards de dollars.

Si l'on intègre à cette masse les excédents budgétaires dégagés par les Etats et les collectivités locales, soit environ 60 milliards de dollars, il apparaît que le Trésor a dû se procurer environ 115 milliards de dollars pour l'ensemble de l'année fiscale 1983-1984.

(1) Cette couverture du déficit budgétaire par l'épargne contribue à freiner la croissance de la masse monétaire et, par conséquent, l'inflation.

c) Le soutien des capitaux étrangers

Dans une économie où le taux d'épargne des ménages reste faible (4,9 % du revenu disponible en 1983), l'accélération de la concurrence entre les différents demandeurs de crédit ne pouvait se traduire que par un appel aux capitaux étrangers et par de nouvelles pressions sur les taux d'intérêt, la Banque centrale se refusant à assouplir la politique monétaire pour sauvegarder les progrès enregistrés dans le domaine de l'inflation.

Globalement, l'épargne nette dégagée par l'économie américaine ne lui permet pas de faire face au développement de sa croissance, comme en témoigne le tableau ci-après :

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 (1) |
|--|---------|-------|---------|---------|-------------|
| 1. Epargne nette (milliards de dollars) | | | | | |
| Epargne des ménages | 110.2 | 135.3 | 125.4 | 113.7 | 130 |
| Profits des entreprises (non distribués) | 32.1 | 44.9 | 36.9 | 78.9 | 115 |
| Capacité de financement des Etats et collectivités locales | 30.6 | 35.3 | 31.3 | 51.4 | 60 |
| Besoin de financement du gouvernement fédéral | 61.3 | 62.2 | 147.1 | 181.7 | 175 |
| Total 1 | 111.6 | 153.3 | 46.5 | 62.3 | 130 |
| 2. Investissement net (milliards de dollars) | | | | | |
| Investissement productif | 299 | 370.7 | 323.7 | 341.9 | 450 |
| Investissement résidentiel | 102.9 | 104.3 | 90.8 | 130.0 | 150 |
| Amortissement | — 293.2 | 329.5 | — 359.2 | ← 377.3 | 410 |
| Total 2 | 108.7 | 145.5 | 55.3 | 94.6 | 190 |
| 3. Besoin de financement par l'étranger (total 1 total 2) | | | | | |
| En milliards de dollars | 2.9 | 7.8 | — 8.8 | 32.3 | 60 |
| En % du P.N.B. | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 1,0 | — 1,6 |

(1) Estimations.

Source : U.S. Commerce Department.

Ainsi, compte tenu des prévisions d'épargne, d'investissement privé et surtout de déficit public pour 1984, *le financement de la croissance américaine passe par un doublement cette année par rapport à l'année précédente des entrées de capitaux étrangers.*

C'est dans cette optique qu'il convient d'analyser la récente décision du Congrès visant à supprimer la retenue à la source de 30 % sur le versement d'intérêts aux investisseurs étrangers. D'un coût

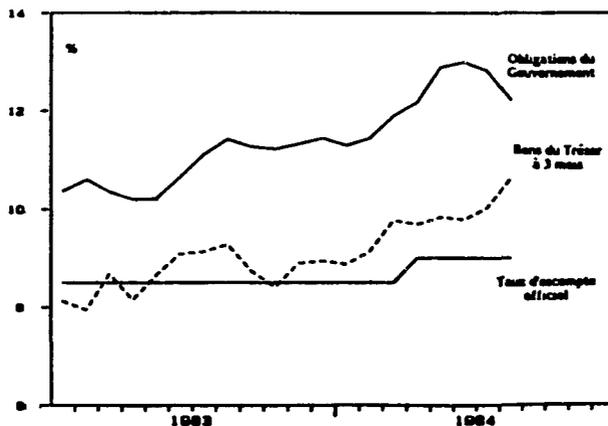
budgétaire relativement minime (150 millions de dollars), cette mesure permettrait d'attirer aux Etats-Unis dans les prochaines années quelque 50 milliards de dollars supplémentaires, assurant ainsi à un moindre frais le financement de l'important déficit budgétaire et des investissements.

En outre, cet aménagement de la législation devrait également stabiliser les fonds étrangers déjà placés Outre-Atlantique, limitant du même coup les risques d'un vaste mouvement de reflux que fond courir les variations du dollar.

d) La pression sur les taux d'intérêt

Le formidable besoin de capitaux généré par l'économie américaine et l'accentuation de la concurrence entre les différents emprunteurs — ménages, entreprises, Trésor — se sont traduits par une nouvelle envolée des taux d'intérêt.

EVOLUTION DES TAUX D'INTERET U.S.



Sénat : G.S.I.-Eco.

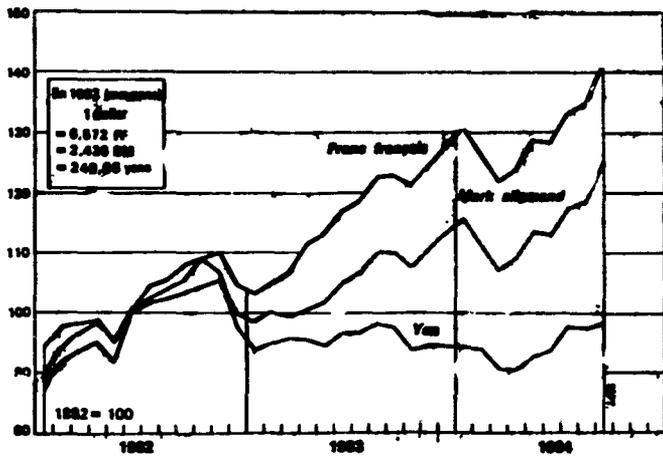
Au cours du premier semestre, le taux des Bons du Trésor à 3 mois est passé de 8,87 % à 10,60 %, retrouvant ainsi son niveau de juillet 1982. En conséquence, le taux officiel d'escompte a dû être porté à 9 % en avril 1984.

Alors que les taux d'intérêt à court terme restaient orientés à la hausse, on a pu relever depuis le mois de juin une certaine détente sur les taux à long terme. Ce renversement de tendance semble indiquer que les anticipations à long terme sur le taux d'inflation sont en train de se modifier, justifiant ainsi le maintien d'une politique monétaire restrictive de la part du F.E.D.

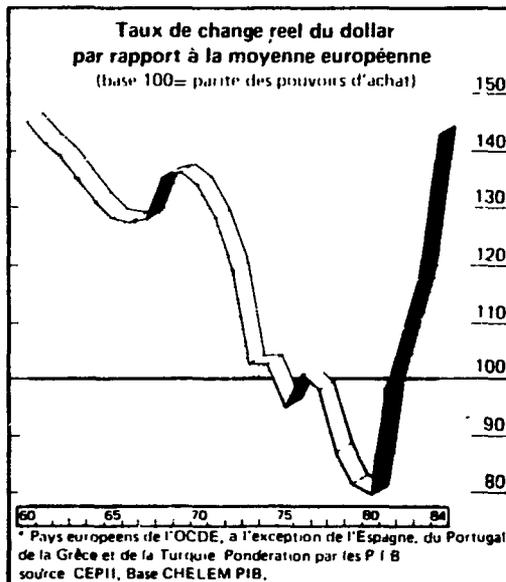
4. Le ralentissement inévitable

L'attraction de taux d'intérêt élevés a conduit les investisseurs étrangers à placer leurs capitaux aux Etats-Unis leur apportant ainsi le complément de financement indispensable. Le déséquilibre ainsi créé sur les marchés monétaires internationaux entre l'offre et la demande de dollars pousse ce dernier à des sommets vis-à-vis des principales monnaies européennes.

TAUX DE CHANGE DU DOLLAR



Sénat : G.S.I.-Eco.



Or, cette ascension n'est pas sans danger :

— elle ne fait qu'accroître les difficultés extérieures de l'économie américaine, même si, en contrepartie, elle pèse sur la hausse des prix intérieurs;

— elle entretient une incertitude permanente sur les marchés des changes et, par là même, fragilise le financement de la croissance américaine qui se remettrait difficilement d'un reflux massif;

— enfin, l'effet combiné d'un dollar fort et de taux élevé tend à aggraver les difficultés des pays en voie de développement fortement endettés.

* * *

Ainsi, l'économie américaine risque de se heurter dans le courant de 1985 à une crise insurmontable de financement dans la mesure où l'autofinancement ne suffit plus à alimenter la croissance des entreprises. Or, si celles-ci doivent emprunter, elles se heurteront à des taux prohibitifs aussi longtemps que les déficits du budget et de la balance des paiements n'auront pas été réduits. De ce point de vue, une intervention des autorités monétaires paraît inévitable dans les mois qui suivront l'élection présidentielle.

Il pourrait s'ensuivre une baisse des taux d'intérêt et du cours du dollar. Mais aussi un ralentissement de la croissance de l'économie américaine qui soutient depuis deux ans l'activité économique mondiale.

B. DEUX REDRESSEMENTS DIFFICILES

1. L'Allemagne fédérale : une économie assainie mais exposée

Après une progression de 3,6 % au premier trimestre de 1984, le P.I.B. a subi une chute de plus de 2 % à la suite des grèves de la métallurgie et de l'imprimerie qui ont paralysé l'industrie en mai et juin. Celles-ci ont entraîné la perte de 10,5 millions de journées de

travail tandis que la diminution de 1,5 heure de la durée hebdomadaire du travail provoquait une augmentation de 3,9 % du salaire horaire. Du coup, *le taux de croissance de la R.F.A., initialement prévu à 3,5 %, ne serait que de 2,5 %.*

En dépit de ce grave incident de parcours, le bilan des douze derniers mois est largement positif : l'inflation est inférieure à 3 %, l'exportation (+ 10 % au premier semestre dus en bonne part à l'accroissement de 40 % des ventes aux Etats-Unis) et les investissements sont en forte croissance; le déficit budgétaire a été ramené de 3 à 1,5 % du P.I.B. Il ne devrait pas dépasser 1 % en 1985. Le chômage n'a progressé que de 0,25 %. Enfin, le pouvoir d'achat a augmenté pour la première fois depuis 1980.

Cependant, ces résultats restent fragiles dans la mesure où les exportations qui soutiennent largement la croissance risquent de subir le contre coup du ralentissement de l'activité aux Etats-Unis. En outre, celle-ci pourrait s'accompagner d'un reflux du cours du dollar avec, pour conséquence, une pression à la revalorisation du mark.

Dans cette perspective, le Gouvernement a prévu pour 1985 *une diminution de l'ordre de 60 milliards de francs des impôts sur les personnes physiques* qui devront contribuer à soutenir la consommation intérieure.

L'Allemagne fédérale, après avoir procédé à un rétablissement spectaculaire de ses finances publiques grâce à une réduction drastique des dépenses de fonctionnement de l'Etat, retrouve ainsi les problèmes d'une économie fortement exportatrice, très dépendante de la conjoncture chez ses principaux clients.

2. La Grande-Bretagne : le handicap social

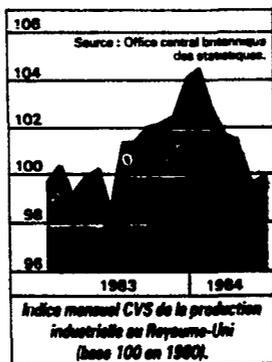
En 1983, la Grande-Bretagne avait connu un taux de croissance de 3 %, nettement supérieur à celui des autres pays de la C.E.E.

Cette réussite était le fruit d'une très forte réduction de l'inflation passée de 20 % en 1980 à 5 %, d'une limitation des dépenses publiques et d'une politique de dénationalisation visant à réduire le poids du secteur sous contrôle d'Etat. Soutenues par la croissance de

la demande interne, les entreprises ont accru leurs investissements de 4 % tandis que des gains de productivité étaient réalisés dans l'industrie avec une augmentation de 20 % depuis 1981 contre une chute de 5 % en 1979 et 1980. Du coup, les bénéfices ont crû de 25 %.

Le bilan de 1984, affecté par la longue grève des mineurs et des dockers est beaucoup moins bon. Le taux de croissance est redescendu à 2,5 % au cours des douze derniers mois. La progression des salaires (+ 7,5 %) est à nouveau supérieure à l'inflation et entraîne une augmentation sensible du coût unitaire de main-d'œuvre alors que dans le même temps celui-ci diminuait de 5 % au Japon et de 3 % aux Etats-Unis. Quant à la productivité qui avait crû de 8,4 % en 1983, elle est retombée à 2,9 %. Enfin, la production industrielle a reculé de 4 % depuis le début de l'année. Elle plafonne aujourd'hui au niveau d'il y a quinze ans.

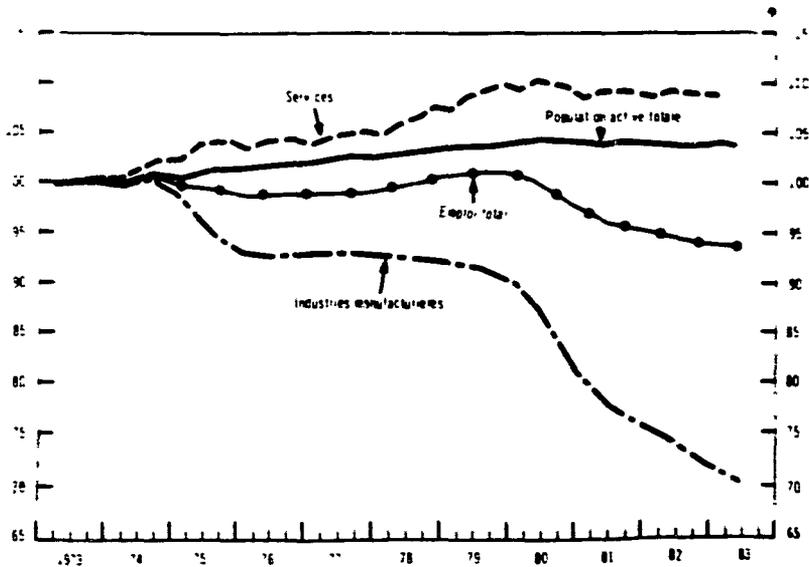
EVOLUTION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE (base 100 en 1980)



Le Nouvel économiste

Cette rechute suffira-t-elle à compromettre le difficile redressement de l'économie britannique ? Il ne semble pas puisque l'investissement productif devrait augmenter en 1984 de 12 %, les ventes de produits manufacturés de 5 % contre moins de 1 % en 1983 et les profits bruts de l'industrie et du commerce à nouveau de 25 %. Dès lors, *le taux de rentabilité a retrouvé le niveau des années 60*. Elle explique néanmoins la légère aggravation du taux de chômage qui est passé de 12,2 % en 1982 à 12,3 % en 1983 et pourrait atteindre 12,4 % cette année.

EVOLUTION DE L'EMPLOI PAR SECTEUR (base 100 en 1973)



Source : O.C.D.E.

Si ce redressement de l'économie britannique désormais portée par les exportations et l'investissement a retrouvé des bases saines, il reste, on le voit, gravement handicapé par l'incertitude qui continue de planer sur le climat social du Royaume-Uni.

C. LE MAL DE L'ENDETTEMENT GAGNE LES PAYS DEVELOPPES

La crise financière qui s'est abattue voici près de deux ans sur certains pays du Tiers-monde paraissait menacer la stabilité du système financier et commercial international. Une profonde récession, des taux d'intérêt records et une réduction brutale des prêts accordés par les banques commerciales alimentaient les prévisions les plus pessimistes.

Celles-ci semblent aujourd'hui démenties.

1. Tiers-monde : le pire a été évité

Les institutions de financement international ont mis en œuvre une stratégie axée sur deux éléments :

a) L'adoption, dans les pays débiteurs, de mesures d'ajustement

Ainsi le déficit de la balance des paiements courants de l'ensemble des pays d'Amérique latine appliquant des programmes inspirés par le F.M.I. a été ramené de 41 milliards de dollars en 1981 à 11 milliards en 1983. Dans le même temps, la balance commerciale de ce groupe de pays, déficitaire de 7 milliards de dollars est devenue excédentaire de 24 milliards de dollars.

D'une manière plus générale, les pays en développement non pétroliers ont, en deux ans, réduit de moitié leur déficit extérieur courant global (de près de 110 milliards de dollars en 1981 à 56 milliards de dollars en 1983).

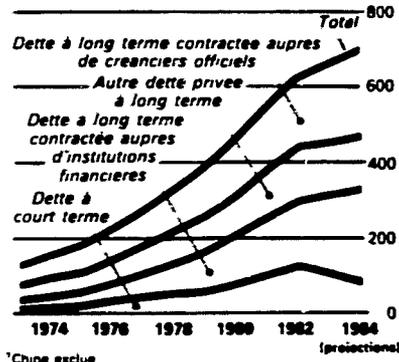
On observe cependant à cet égard un contraste marqué entre trois catégories de pays.

Ceux d'Amérique Latine ou d'Afrique du Nord ont procédé à une réduction sévère de leurs importations (— 50 % en 1981 et 1983, soit près de 20 milliards de dollars) tandis que les exportations diminuaient elles-mêmes de 2 milliards de dollars. Cette cure d'assainissement qui s'est traduite par un recul du P.I.B. de 2,5 % a provoqué chez certains d'entre eux (Brésil, Tunisie, Maroc) des troubles sociaux graves qui en marquent les limites.

A l'inverse, *les pays d'Asie* les plus endettés ont vu leur P.I.B. augmenter de 6,3 % en 1983. Ils ont pu maintenir leurs marchés ouverts, créer des industries d'exportation compétitives et du même coup bénéficier de la reprise de la croissance en Occident et plus particulièrement aux Etats-Unis.

Quant aux *pays exportateurs de pétrole à revenu moyen* (Indonésie, Nigéria), ils ont affronté une crise grave. Si leur vente de pétrole a progressé en volume, elle a été compensée par une baisse du prix du baril. D'où un recul de leur P.I.B. de 0,7 %.

**P.V.D. NON PETROLIERS
COMPOSITION
DE LA DETTE EXTERIEURE
(milliards de dollars)**

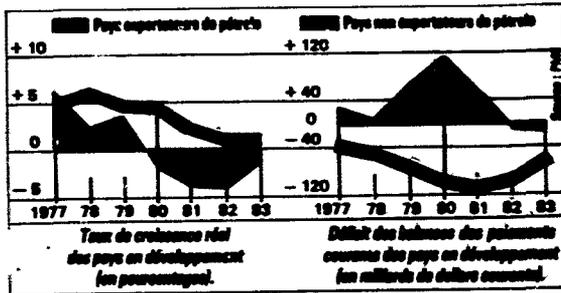


* Chine exclue

(projections)

Données F.M.I.

**DEFICIT DES BALANCES DES PAIEMENTS
DES P.V.D.
(en milliards de dollars courants)**



Le Nouvel Economiste

b) Une action concertée des milieux financiers internationaux en vue d'appuyer ces efforts d'ajustement par le maintien de ressources financières indispensables

Depuis le milieu de 1982, le Fonds a prêté un montant de l'ordre de 22 milliards de dollars à l'appui de programmes appliqués par 66 pays membres, ce qui a permis la mise en place d'importants accords de réaménagement : le profil des échéances de l'encours de la dette a été sensiblement amélioré.

La part de la dette à court terme dans le total de la dette extérieure est tombée de 20 à 15 % et le service de la dette ne représente plus que 21,6 % du P.I.B. en 1983 (contre 24,5 % en 1982).

Les pays membres du F.M.I. ont, en outre, accepté d'augmenter de près de 50 % le capital de base du F.M.I. et de tripler la ligne des crédits ouverts au titre des accords généraux d'emprunt.

Dès lors, les ministres des Affaires étrangères et des Finances de 11 pays d'Amérique latine réunis à Carthagène (Colombie) les 21 et 22 juin derniers ont rejeté l'idée de créer un cartel de pays débiteurs et sont convenus de traiter le problème de l'endettement cas par cas, en coopération avec le F.M.I. et les banques commerciales. C'est ainsi que des décisions de rééchelonnement de la dette mexicaine et brésilienne et d'étalement des remboursements du Vénézuéla ont été prises.

2. L'endettement des pays industriels s'accroît

Cependant, un facteur nouveau et préoccupant est intervenu, à savoir la hausse des taux d'intérêt provoquée par les politiques monétaires des pays industrialisés (1 point de hausse égale 3,5 milliards de dollars supplémentaires à charge d'intérêts pour les pays d'Amérique latine). *Elle est le résultat de l'augmentation de leurs déficits budgétaires qui les conduit à des emprunts de plus en plus coûteux.*

En effet, les pays industriels sont entrés, au cours de la dernière décennie, dans un cercle déficit-emprunt dont les conséquences se font sentir sur l'économie mondiale. Ainsi, entre 1974 et 1983, pour les sept principaux d'entre eux, le ratio de la dette de l'Etat au P.N.B. a fortement augmenté, la moyenne non pondérée de ce ratio passant de 22 % en 1974 à 41 % en 1984.

Les paiements d'intérêts sont devenus, dans la plupart des pays, la composante des dépenses publiques qui a enregistré la croissance, de loin, la plus rapide : alors qu'en 1974 les paiements d'intérêts réglés par l'Etat représentaient en moyenne environ 1,3 % du P.N.B., en 1983, la part de ces dépenses avait plus que triplé, atteignant en moyenne 4,1 %. *Les Etats-Unis jusqu'ici créanciers nets pourraient se trouver au début de l'an prochain et pour la première fois de leur histoire, débiteurs nets. L'avantage des taux élevés se retournerait alors contre eux.*

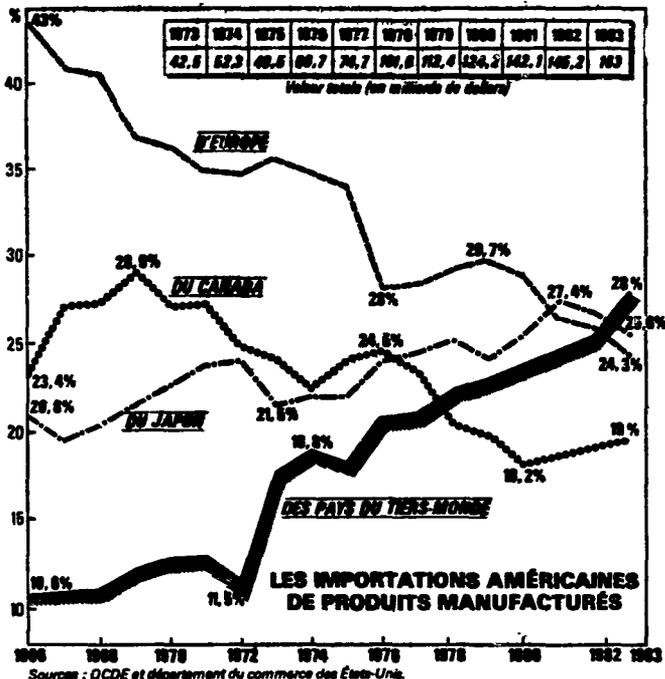
3. Un tournant dans les rapports Nord-Sud

On comprend dans ces conditions que le Directeur du Fonds Monétaire International ait pu déclarer, lors de sa récente Assemblée générale à Washington :

« Une action continue et résolue visant à réduire le déficit budgétaire notamment américain est essentielle. Une telle action aiderait également à ramener aux Etats-Unis le recours à l'épargne extérieure à un niveau plus soutenable et à atténuer les pressions s'exerçant sur les taux d'intérêts. Leur baisse ne saurait être fondée sur une politique monétaire accommodante qui ne ferait que raviver les anticipations inflationnistes. Elle doit prendre appui sur une politique budgétaire qui réduit la part de l'épargne absorbée par le secteur public ».

En réalité, la relation entre l'économie américaine dominante et les pays endettés du Tiers-monde est frappée d'une remarquable contradiction.

D'un côté son expansion favorise leurs exportations et donc la réduction de leur déficit commercial comme en témoigne le graphique ci-dessous.



C'est ainsi que si les Etats-Unis ont accru en 1983 leurs importations industrielles de 12,3 %, *cet accroissement est dû pour moitié aux pays du Tiers-monde* qui ont augmenté leurs livraisons de 24,2 %. Représentant 28 % des importations américaines de produits manufacturés, elles dépassent celles de l'Europe et même du Japon. Elles émanent non seulement de la Corée (+ 12 %) ou de Singapour (+ 20 %) mais aussi du Mexique (+ 28 %), du Brésil (+ 10 %)... et des Philippines. Cette avance se manifeste dans tous les secteurs puisque les biens d'équipement représentent 19,7 % des importations américaines, les semi-produits 28 %, les produits chimiques 14,1 %. *Ces livraisons d'équipement dépassent même désormais leurs ventes de biens de consommation. Au total entre 1970 et 1981, la part des produits manufacturés est passée de 22 % à 51 % dans les ventes — hors pétrole — du Sud au Nord.*

En revanche, le *déficit commercial* des Etats-Unis contribuant au renchérissement du cours du dollar et des taux d'intérêts alourdit la dette des pays du Tiers-monde.

CHAPITRE II

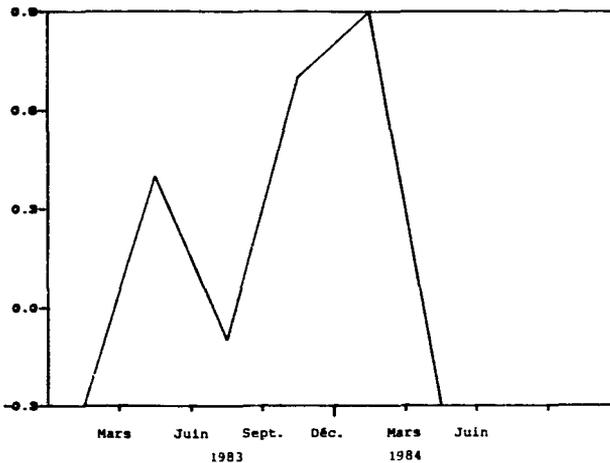
L'ECONOMIE FRANÇAISE : UN MIEUX FRAGILE

A. LA CROISSANCE MARQUE LE PAS

Le produit intérieur brut marchand n'avait progressé que de 0,7 % en 1983 par rapport à 1982. Il a augmenté de 0,9 % pendant le premier trimestre de 1984 mais diminué de 0,3 % au cours des trois mois suivants. Selon les comptes de la nation, *il devrait finalement croître de 1,3 % en 1984.*

L'économie suit donc un sentier de croissance lente. Le caractère limité de la reprise de l'investissement et le ralentissement de la consommation des ménages sont à l'origine de cette situation. Seul, un mouvement de restockage explique le regain du premier trimestre de 1984.

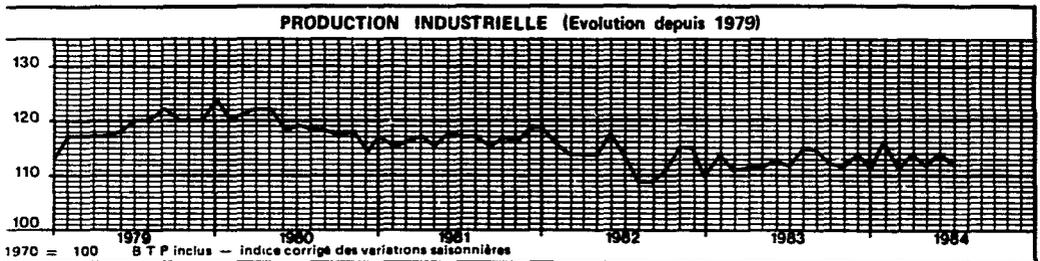
EVOLUTION DU P.I.B.M.
(au prix de 1970)



Pour 1985, la croissance prévue du P.I.B., compte tenu du ralentissement probable de la croissance mondiale, ne devrait pas dépasser 1,5 à 2 %. Encore celle-ci reposerait-elle sur une progression de 4,1 % des exportations, chiffre très optimiste, semble-t-il. Elle serait en tout cas *la plus faible des sept pays les plus développés* pour lesquels il est prévu :

- Japon : 3,6 %
- Italie : 2,9 %
- Etats-Unis : 2,6 %
- Allemagne Fédérale : 2,5 %
- Grande-Bretagne : 2,1 %

La production industrielle évolue au même rythme, soit environ 1,5 %.



Cependant, elle n'a retrouvé en juin dernier que le niveau de décembre 1983 ou encore de juin 1981. Il s'agit donc *d'une véritable stagnation* qui affecte en priorité les biens de consommation et les biens d'équipement. Seule, l'activité des biens intermédiaires a progressé assez nettement depuis un an (l'indice est passé de 114 en juin 1983 à 117 en juin 1984).

Les compressions d'effectifs ont toutefois provoqué *un accroissement élevé de la productivité horaire du travail qui a crû de 5,5 %* pour l'ensemble de l'industrie entre le premier trimestre de 1983 et la période correspondante de 1984.

Mais l'évolution de la production varie considérablement selon les branches et même selon les entreprises. Il semble que l'on se trouve aujourd'hui en face d'une « *industrie à trois vitesses* » :

- l'agro-alimentaire, les productions de luxe, voire la construction électrique, tous orientés vers l'exportation, poursuivent leur croissance;

- certains secteurs continuent à stagner en attendant la reprise, avec des perspectives inégales, relativement bonnes pour la chimie, plutôt défavorables pour le textile;

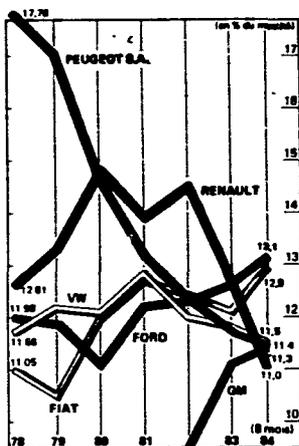
- dans d'autres domaines, comme la *production automobile et le bâtiment et les travaux publics*, la crise s'aggrave et produit de sévères conséquences.

— *L'industrie automobile*, la première du pays qui a longtemps employé près d'un Français sur dix, est maintenant confrontée à de très sérieuses perspectives de suppressions d'emplois, sous l'effet du retournement de la conjoncture :

- le Groupe Peugeot et la Régie Renault ont perdu des parts importantes de marché en Europe, revenant respectivement au deuxième semestre de 1984, au 5^e et au 6^e rang avec 11,3 % et 10,6 % des ventes, derrière les autres grandes firmes (Fiat avec 13,2 %, Ford avec 12,9 %, Volkswagen-Audi avec 12 % et General Motors avec 11,6 %). Rappelons que la Régie Renault était encore, en 1983, la première entreprise européenne;

- en juin dernier, la baisse de la production des voitures particulières des constructeurs français a été de 22,7 % sur un an. Le taux de pénétration du marché français devrait atteindre près de 37 % des immatriculations à la fin de 1984.

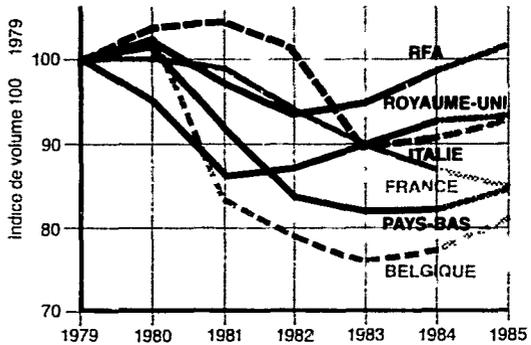
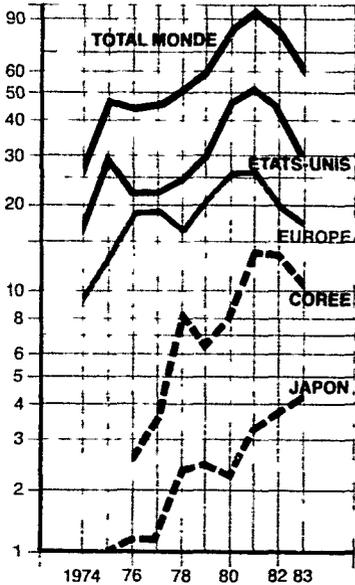
VENTES D'AUTOMOBILES
(Répartition du marché européen)



— *Les entreprises du bâtiment et des travaux publics*, qui regroupent un million de salariés ont également enregistré un net recul de leur activité en 1984 à la suite d'une réduction des crédits budgétaires pour les unes et d'une chute des grands contrats à l'exportation pour les autres (cf. tableaux ci-après).

**EXPORTATIONS MONDIALES
DE B.T.P.
(contrats conclus)**

**EVOLUTION DU MARCHÉ EUROPEEN
DE LA CONSTRUCTION**



Source : Euroconstruct.

• pendant le premier semestre de 1984, il n'a été mis en chantier que 133 672 logements, soit un recul de 19,1 % par rapport à la période correspondante de 1983. Le résultat prévu pour l'ensemble de l'année (soit quelque 300 000 logements) traduit une sévère diminution en quatre ans (400 000 logements avaient été construits en 1981);

• la stagnation des prises de commandes a entraîné une poursuite de la baisse de l'emploi (160 000 emplois ont été supprimés, en trois ans, dans ce secteur) et une accentuation des défaillances d'entreprises (+ 25,1 % pendant le seul deuxième trimestre de 1984).

Dans le *commerce* enfin, le climat est franchement maussade puisque le volume des ventes au détail a fléchi de 3,5 % en juin 1984 par rapport à la même période de l'an dernier.

B. LE REcul DE LA CONSOMMATION DES MENAGES

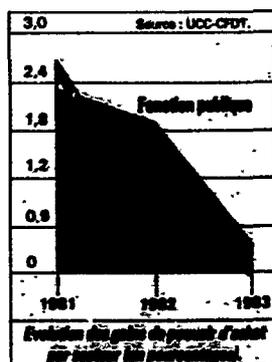
Compte tenu du nombre des entreprises exportatrices qui reste relativement faible, cette atonie de la croissance résulte de celle du marché intérieur.

Celle-ci s'explique par différents facteurs. L'un d'eux qu'on a tendance à sous-estimer, est de caractère *structurel* : c'est le *taux désormais élevé d'équipement des ménages*. Il y a vingt ans, les deux tiers d'entre eux n'avaient ni télévision ni machine à laver le linge. Ils ne sont plus aujourd'hui que 8 et 17%. Ils étaient 41,7% à détenir une automobile et 46,7% un réfrigérateur. Ils sont en 1984 respectivement 72,3% et 96,2%. Selon une enquête de l'INSEE, la proportion des ménages ne possédant aucun des trois principaux biens d'équipement du foyer (réfrigérateur, machine à laver le linge et téléviseur) est passée de 70,7% en 1957 à 18% au début de 1983. La marge de croissance d'un secteur qui a soutenu une bonne part de la production au cours des vingt dernières années est donc singulièrement réduite.

1. La stagnation des revenus

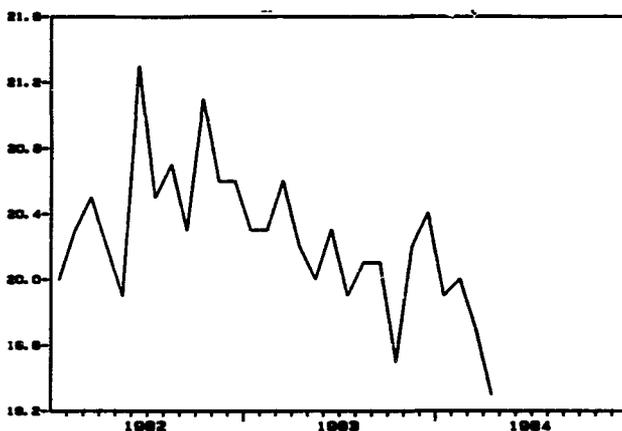
L'autre facteur est *conjoncturel* : c'est la *stagnation des revenus*. Elle explique qu'entre août 1983 et août 1984, la consommation des ménages ait reculé de 2,1% comme le montrent les graphiques ci-dessous.

EVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT PAR SECTEUR (en %)



Le Nouvel Economiste

EVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES MENAGES (PRODUITS INDUSTRIELS) (en milliards de francs 1970)

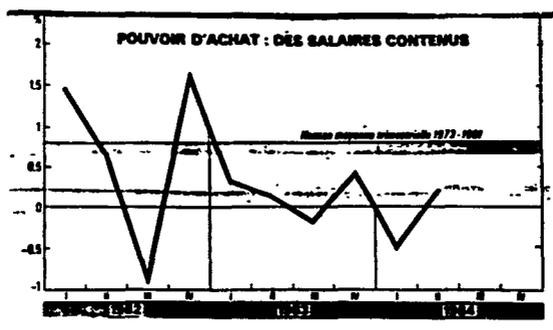


Sénat : G.S.I.-Eco.

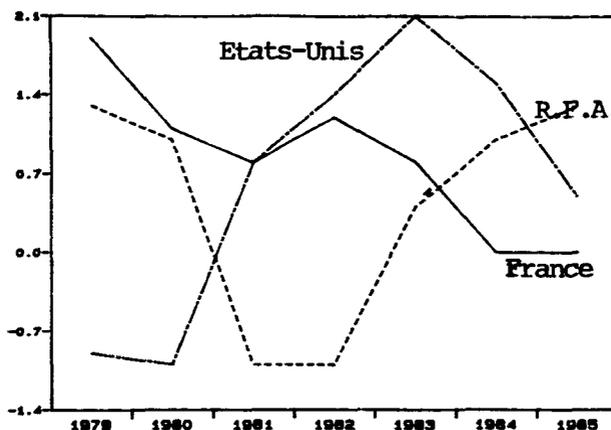
Les mesures de réduction de la consommation interne qui ont accompagné la dévaluation de mars 1983 : blocage des salaires, limitation de l'augmentation des prestations sociales, accroissement des impôts, ont provoqué une compression de la demande interne.

Les hausses de salaires ont été négociées, pour 1984, sur la base de 5 % et les rémunérations qui dépendent directement ou indirectement de l'Etat (Fonction publique, E.D.F., S.N.C.F., etc.) respectent effectivement ce plafond. La progression du taux de salaire ouvrier n'a été que de 3,4 % pendant le premier semestre de l'année 1984, pour une inflation de 3,7 %. *Du coup le pouvoir d'achat évolue défavorablement par rapport aux évolutions similaires à l'étranger* comme le montrent les graphiques ci-dessous :

EVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DU SALAIRE BRUT



INSEE-G.S.I.-Eco.



Sénat : G.S.I.-Eco.

Les relèvements prévus en 1984 pour les allocations familiales (+ 4,7 %), le minimum vieillesse (+ 4 %), les retraites de la Sécurité sociale (+ 4 %) et les retraites complémentaires (+ 5,1 %) sont également inférieurs à l'objectif de hausse des prix. *Par ailleurs le niveau moyen des allocations de chômage a perdu 12 % de pouvoir d'achat depuis 1980.* Seuls progressent le pouvoir d'achat des salariés payés au SMIC (+ 1,3 % en un an) et celui des professions de services : entre

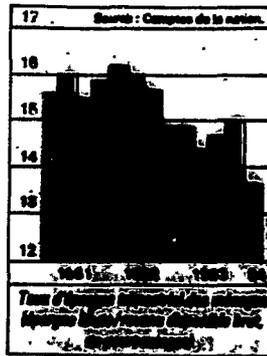
1980 et 1983, les chiffres sont, en rythme moyen annuel, de 5 % pour les cafés et restaurants, 8 % pour les hôtels, 5 % pour les réparateurs automobiles, 7 % pour les infirmières libérales, etc.

Au total, à la suite du ralentissement des rémunérations, le pouvoir d'achat disponible a baissé de 0,7 % en 1983 après avoir régulièrement progressé depuis dix ans (à l'exception de 1980).

2. Le déclin de l'épargne

Depuis le début de l'année, le taux d'épargne des ménages atteint le plus bas niveau jamais constaté depuis 25 ans, le rapport de l'épargne au revenu disponible a été de l'ordre de 13 à 13,5 % contre 14,9 % en 1983 (cf. tableau ci-dessous).

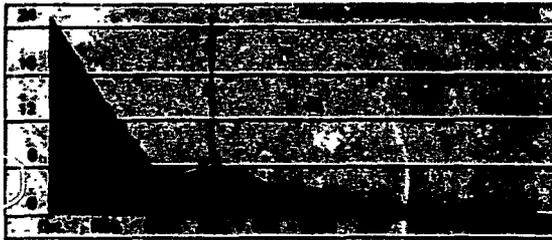
TAUX D'EPARGNE DES MENAGES



Le Nouvel Economiste

Cette contraction résulte surtout du fléchissement brutal des dépôts sur les CODEVI dont témoigne le graphique ci-dessous.

CODEVI: EXCEDENTS DES DEPOTS SUR LES RETRAITS



Le Nouvel Economiste

Ils sont passés à 4,5 milliards au deuxième trimestre contre 16,6 milliards au premier et 42,3 milliards au cours des trois mois suivant leur création (d'octobre à décembre 1983). Pour le reste, il s'agit plus d'une nouvelle répartition de l'épargne au profit du LEP relèvement du plafond au 1^{er} avril 1984 et aux dépens de l'épargne traditionnelle (livrets A et B, épargne-logement, comptes, chèques).

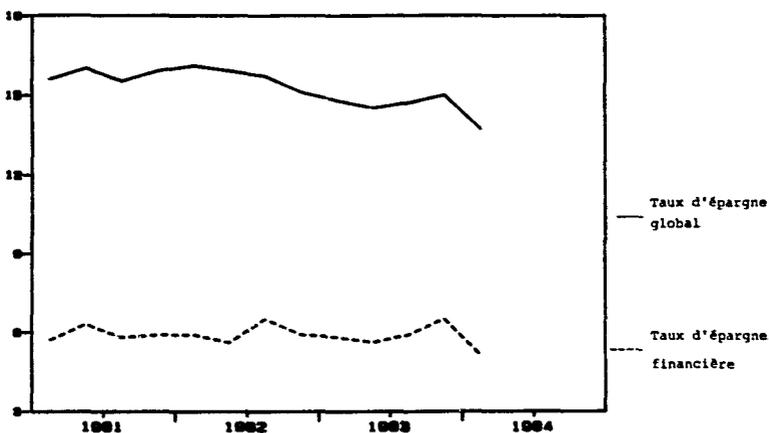
La dégradation de l'investissement des ménages en *logements* s'est poursuivie : après les reculs de 7,4 % en 1982, de 5 % en 1983, les premier et deuxième trimestres de 1984 ont enregistré deux nouvelles réductions, respectivement de 3 % et de 1,7 %.

En contrepartie, le taux d'épargne financière des ménages, c'est-à-dire le rapport des placements au revenu disponible s'est stabilisé aux environs de 6 %. *Ceci confirme son orientation en faveur des investissements productifs.*

Les émissions de valeurs mobilières ont représenté 161,7 milliards de francs pendant le premier semestre de 1984 (+ 47,7 % par rapport à la période correspondante de 1983), dont *130 milliards de francs pour les obligations parmi lesquelles, il est vrai, la part de l'Etat a atteint 40 %.*

L'encours des SICAV et des Fonds communs de placement à court terme atteint 140 milliards de francs à la fin du mois de juin 1984 (+ 133 % par rapport à juin 1983).

EVOLUTION DE L'EPARGNE DES MENAGES (en % du revenu disponible)



Ces résultats peuvent être considérés comme satisfaisants. Mais ils traduisent la nécessité pour les ménages, dissuadés d'investir dans le logement, de trouver d'autres produits de placement. Or, ce ralentissement de la collecte des CODEVI risque de réduire l'efficacité du Fonds de modernisation industrielle qui recueille, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, une part importante des fonds.

C. RESULTATS DES ENTREPRISES : UNE NETTE AMELIORATION

1. Les marges se reconstituent...

L'amélioration de la consommation intérieure prévue en 1985 (+ 1,3 % contre 0,6 % en 1984) risque de souffrir de la dégradation des revenus. Restent donc pour soutenir la croissance l'exportation dont il sera question plus loin et l'investissement.

Or, ce dernier dépend étroitement de la reconstitution des marges des entreprises. De fait, *celles-ci ont connu cette année une amélioration certaine qui contraste avec la sévère dégradation de 1981 et 1982.*

Le taux de marge, c'est-à-dire le rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée, a été en 1983 de 23,4 %. Il a gagné un point sur 1982 et 1,3 point sur 1981. Fait intéressant, ce redressement a été obtenu malgré une croissance faible. Il est dû à :

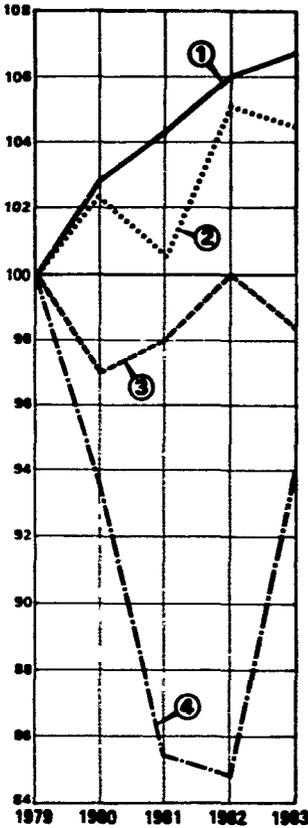
- *un ralentissement des charges sociales de 6 % contre 14 % en 1982;*

- *une très nette diminution de la part des salaires bruts dans la valeur ajoutée, liée elle-même à une croissance beaucoup moins forte du taux de salaire horaire (inférieur aux prix en 1983 : 8,8 % contre 10,12 %);*

• *des gains de productivité importants dans l'industrie résultant de la réduction des effectifs (+ 5,8 % en 1982 et 4,4 % en 1983).*

EVOLUTION DES REVENUS PRIMAIRES

(en francs constants)
(1979 = 100)



- (1) Rémunération du travail salarié.
- (2) Prélèvement fiscal sur la production.
- (3) Rémunération du travail et du capital des entrepreneurs individuels.
- (4) Rémunération du capital (*).

Source : Comptes nationaux

• En francs de 1983, l'indice 100 de ce graphique correspond respectivement à :

2 053 milliards pour la rémunération du travail salarié.

479 milliards pour le prélèvement fiscal sur la production.

479 milliards pour la rémunération du travail et du capital des entrepreneurs individuels.

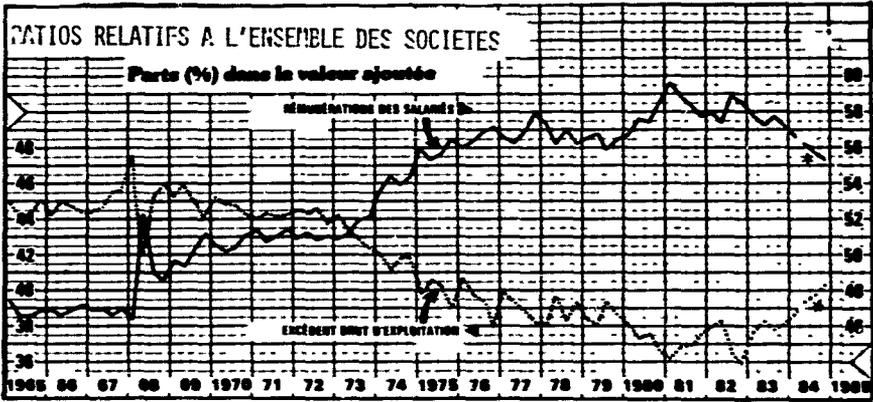
338 milliards pour la rémunération du capital.

(*) Sauf le capital des entrepreneurs individuels et après déduction des amortissements.

Le Monde

Le taux d'épargne a atteint l'an dernier 9,6 %, soit un niveau qui s'approche de celui de 1980 mais reste très inférieur à ceux d'avant le premier choc pétrolier (15 % dans les années 60).

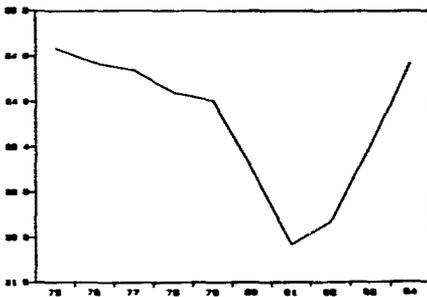
Cependant, comme le montre le graphique ci-dessous, le déséquilibre entre la rémunération du travail salarié qui a crû de 65 % entre 1980 et 1983 et celle du capital (+ 45 %) est loin d'être corrigé. Il est vrai que la tendance remonte loin puisque, entre 1970 et 1982, la première avait augmenté de 20 % alors que la seconde avait diminué de 7,6 %.



(*) Tendence.

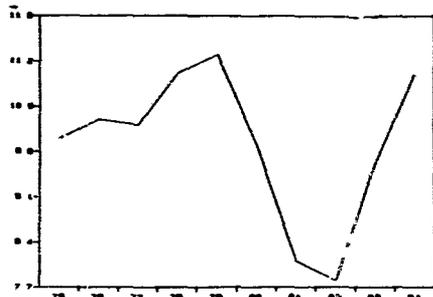
Aujourd'hui, les deux indicateurs : taux de marge et taux d'épargne sont revenus au niveau de 1975 (cf. graphique ci-après).

EVOLUTION DU TAUX DE MARGE
(% de la valeur ajoutée)



Sénat : G.S.I.-Eco.

EVOLUTION DU TAUX D'EPARGNE
(% de la valeur ajoutée)



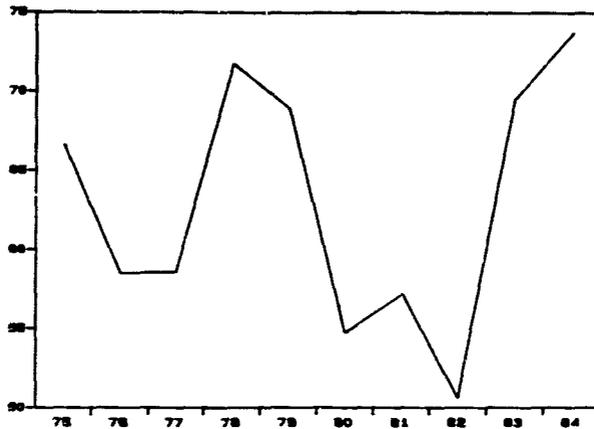
Sénat : G.S.I.-Eco.

Ce retour à une certaine rentabilité des capitaux investis est néanmoins très inégal. Une étude récente du Crédit national montre que dans les entreprises placées en tête, elle est quatre fois supérieure à celle des entreprises de queue : 25 % contre 6 %. En outre, les entreprises moyennes de 30 à 1 000 salariés, souvent détentrices de créneaux étroits mais mondiaux, obtiennent des résultats supérieurs aux plus grandes entreprises moins spécialisées.

Quant aux défaillances d'entreprises, elles ont encore augmenté de 11 % entre 1983 et 1982.

Mais surtout, *l'endettement et les charges financières restent à un niveau beaucoup trop élevé malgré le redressement très net des taux d'autofinancement opéré depuis la fin de 1982 dont témoigne le graphique ci-dessous.*

**EVOLUTION DU TAUX D'AUTOFINANCEMENT
DES SOCIETES CONCURRENTIELLES
(en pourcentage de l'investissement)**



Sénat : G.S.I -Eco

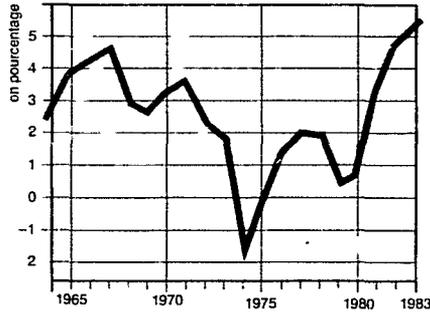
A cet égard, la situation des deux groupes de l'automobile reste inquiétante. Les charges financières de Renault et Peugeot représentent en effet 3,3 % et plus de 4,5 % de leur chiffre d'affaires contre seulement 2,5 % en moyenne pour leurs concurrents européens.

La situation des grandes entreprises nationales est à peine différente. Leur taux de marge a sans doute atteint, en 1983, 39,1 % contre seulement 30,3 % en 1975 grâce à la diminution de la part des frais de personnel dans la valeur ajoutée (68,9 % en 1983 contre 74,8 % en 1979). Mais l'amélioration de leur taux d'épargne (17,9 % en 1983) est contrariée par l'importance de leur endettement en francs et en devises. Au total, *leurs ressources propres ont nettement diminué par rapport aux années 1977-1980.*

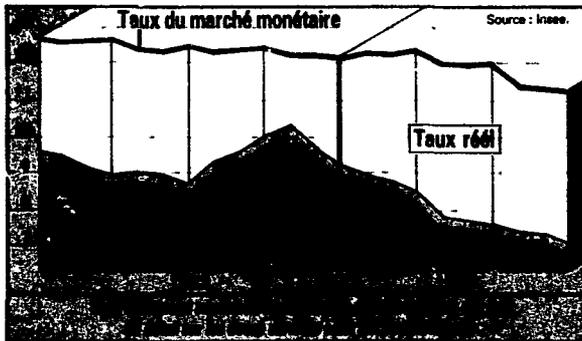
Enfin, l'évolution des *taux d'intérêt* n'est guère favorable à l'économie française. Certes, le taux de l'argent à court terme est revenu de 12,5 % en mars à un peu plus de 11 % en octobre. Mais les

taux d'intérêt réels à long terme, bien qu'en léger recul, restent aujourd'hui beaucoup plus élevés qu'avant 1981 comme le montrent les deux graphiques ci-dessous. Ils se sont même fortement alourdis depuis un an.

TAUX D'INTERET REELS A LONG TERME



EVOLUTION DES TAUX D'INTERET REELS



Le Nouvel économiste

2. ... mais l'investissement reste médiocre

Malgré l'amélioration de leurs résultats, les entreprises investissent peu. *La progression de leurs dépenses d'équipement ne serait que de 2 % en 1984 avec une baisse de 1,5 % au premier trimestre et une hausse de 2,5 % au second. Ce rattrapage constitue-t-il l'amorce d'un retournement de tendance ? En fait, seul un allègement des contraintes financières pesant sur les entreprises pourrait provoquer une croissance durable de l'effort d'équipement. Or, pour l'instant, les effets favorables du ralentissement des hausses de salaires se trouvent plus que compensés par la cherté du cours du dollar et par l'insuffisance de nos performances à l'exportation.*

EVOLUTION DE LA FORMATION DE CAPITAL FIXE PAR BRANCHES

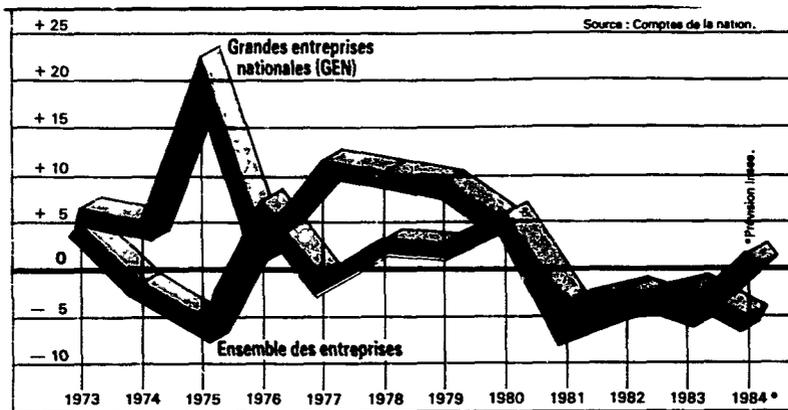
| | Structure 1983 en % | | 1983-1982 | | 1984-1983 (1) | |
|--|------------------------|------|-----------|-----|------------------|----|
| | | | | | | |
| G.E.N. | 21,6 | | - 1,4 | | 6 | |
| F.B.C.F. productive des autres S.Q.S.-E.I. | 69,4 | | 4,8 | | 5 | |
| dont : industrie | | 29,6 | | 3,1 | | 12 |
| agriculture | | 8,1 | | 1,4 | | 3 |
| B.T.P. | | 3,6 | | 9,4 | | 5 |
| commerces-services | | 28,1 | | 7,6 | | 1 |
| Logement | 9,0 | | - 4,1 | | 5 | |
| Total | 100,0 | | 4,0 | | 2 | |

(1) Prévvision.

En mars 1984, le *taux d'investissement des entreprises* avoisinait alors dangereusement le point très bas constaté au deuxième trimestre de 1983, avec 33,2 milliards de francs constants (valeur 1970), qui correspondait au plus faible niveau enregistré depuis 1979, après une diminution de 0,4 % en 1982 et 1,5 % en 1983.

Cette situation est aggravée par le *déclin de l'investissement dans les entreprises nationales* dont témoigne le graphique ci-dessous. Il a baissé de 1,4 % en volume en 1983 et pourrait encore décroître de 2 % cette année. Il est dû à leur difficulté de trouver de nouvelles sources de financement alors que leurs charges financières ont atteint, selon les comptes de la Nation, 60 % de l'excédent brut d'exploitation en 1983. Par ailleurs, E.D.F. qui a investi 41,3 milliards de francs en 1983 ne réalisera que 41,4 milliards en *francs courants* en 1984.

ENTREPRISES NATIONALES EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF



Cette lenteur de la reprise de l'investissement productif, en dépit de la reconstitution des marges, s'explique par la dégradation de ces mêmes marges encore beaucoup plus importante depuis trois ans et par la *faiblesse du marché intérieur* qui incite les entreprises à s'équiper pour abaisser leurs coûts plutôt qu'à produire davantage.

Enfin, la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) des *clients* des entreprises est en régression. Celle :

- des *administrations publiques* (Etat, collectivités locales) a augmenté en 1982 (+ 5,6 %) et en 1983 (+ 2,1 %) mais elle a diminué pendant les deux premiers trimestres de 1984 (respectivement — 1,5 % et — 0,7 %);
- des *ménages*, constituée par des investissements en logements, n'a cessé de reculer (— 7,4 % en 1982; — 5 % en 1983; — 3 % et — 1,7 % pour les deux premiers trimestres de 1984).

3. Le déclin de la productivité

Le redressement du taux de productivité au cours des deux dernières années ne doit pas masquer sa très dangereuse dégradation sur longue période que souligne le tableau ci-dessous.

PRODUCTIVITE INDUSTRIELLE
TAUX DE CROISSANCE ANNUELS MOYENS

| | 1963-1974 | 1974-1982 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|
| Productivité du travail (par tête) . | + 5,1 | + 3.2 |
| Efficacité apparente du capital . . . | 1.9 | — 3.3 |

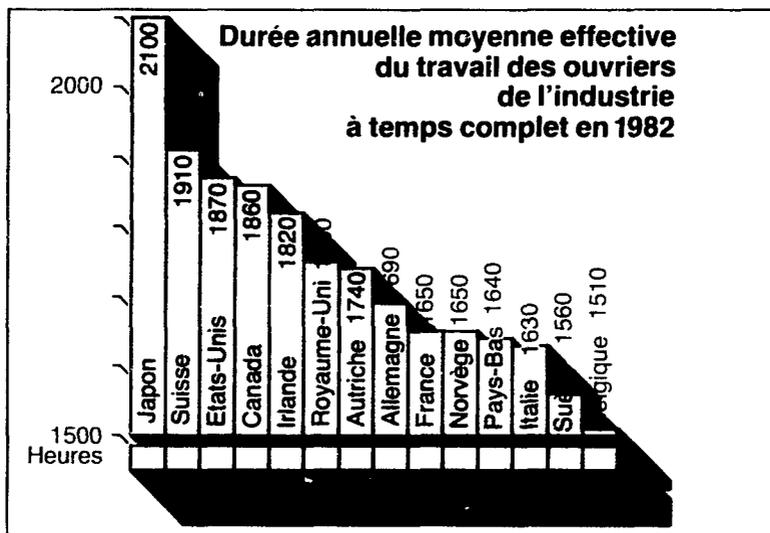
Le Nouvel économiste

Celle-ci tient à trois facteurs :

— le vieillissement de l'appareil productif du fait de l'insuffisance des investissements;

— l'inertie de l'emploi : le délai moyen d'ajustement des effectifs varie entre un an et demi dans les biens de consommation et quatre ans dans l'agro-alimentaire;

— la durée d'utilisation des équipements liée à la diminution du nombre d'heures de travail (cf. tableau ci-après).



Ce dernier constat, en particulier, est inquiétant. Il justifie le commentaire qu'en a fait récemment un auteur :

« Les modèles montreraient aisément qu'une heure de plus par semaine crée paradoxalement davantage de postes que n'en génère une heure de moins, le gain de productivité se révélant plus efficace que le partage des emplois » (1).

D. UNE INFLATION MAL CONTENUE

Le ralentissement de la hausse des prix se poursuit mais à un rythme moindre. *Depuis le mois de mai, un palier de résistance semble avoir été atteint aux environs de 7,5 % en glissement annuel.*

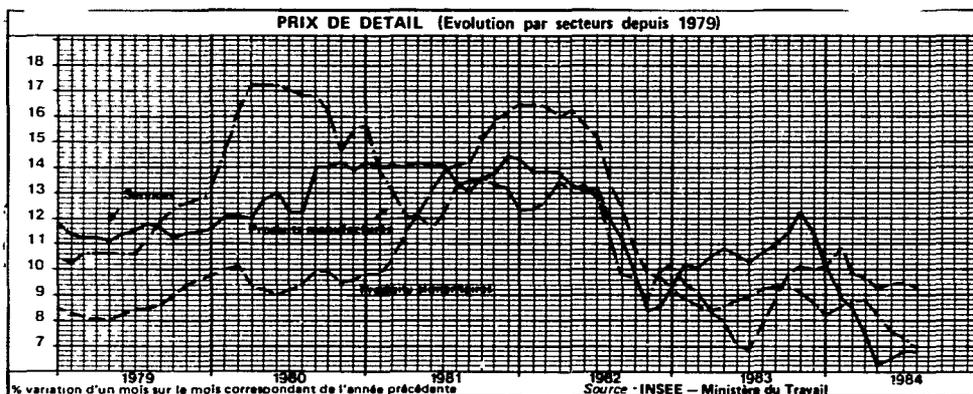
Ce résultat décevant a plusieurs causes :

1. **le renchérissement de nos importations** provoqué par la hausse du dollar. L'accroissement du coût des produits énergétiques importés résultant d'une appréciation de 8 à 9 F de la monnaie américaine, provoque une progression, en année pleine, de 1,5 % de l'indice des prix à la consommation. Or le dollar, qui cotait 7,62 F en moyenne en 1983, a atteint 8,31 F au premier semestre de 1984 et a dépassé les 9,50 F en septembre 1984;

(1) Alain MINC L'avenir en face p. 47.

2. le rôle modérateur exercé par **l'évolution des prix des services** sur le coût de la vie depuis un an a cessé à la suite des récentes hausses de tarifs et de redevances. Si, de juillet 1983 à juillet 1984, les prix des services avaient moins progressé que l'indice général (+ 6,8 % contre + 7,5 %), il n'en va plus de même depuis janvier dernier : + 3,8 % contre + 3,7 % pour le premier semestre, (+ 2,4 % contre + 1,7 % pour le second semestre).

En effet, les activités tertiaires subissent peu la rigueur de la concurrence internationale et les producteurs disposent d'une maîtrise du marché qui leur permet de protéger grâce à leurs anticipations, le niveau de leur revenu. Comme les prestations de services occupent une part croissante dans le revenu des ménages, leur incidence sur l'inflation est de plus en plus forte.



3. **la couverture inflationniste du déficit budgétaire.** C'est ainsi qu'une brusque accélération de la croissance de la masse monétaire a été constatée au dernier trimestre de l'année 1983, provoquant un dépassement de l'objectif annuel (+ 10,2 % contre + 9 %). Cette augmentation a conduit à créer des moyens de paiement supplémentaires à hauteur de 200 milliards de francs. La responsabilité de cette injection de liquidités dans l'économie incombe largement à l'Etat qui, pour financer le déficit du budget, a dû recourir à la création monétaire à hauteur de 58 milliards de francs en 1983 contre 32 en 1982, alors que leur montant correspondant était négligeable en 1980.

Cette situation contraste singulièrement avec celle de la plupart des pays industriels chez qui le déficit des finances publiques, souvent plus important que celui de la France, est couvert par la seule épargne.

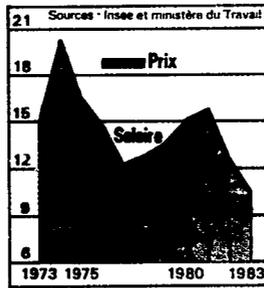
Dans ces conditions, comme le montrent les tableaux et graphiques ci-dessous, l'écart d'inflation avec nos principaux concurrents reste élevé : 5,7 points avec la R.F.A., 3,2 points avec les Etats-Unis et 2,4 avec la Grande-Bretagne.

**HAUSSE DES PRIX EN GLISSEMENT ANNUEL
SUR DOUZE MOIS**

| | Mars 1984 | Avril 1984 | Mai 1984 | Juin 1984 | Juillet 1984 | Août 1984 |
|--|--------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|
| France..... | 8,6 | 7,9 | 7,5 | 7,7 | 7,5 | 7,4 |
| République Fédérale d'Allemagne . (Ecart) | 3,2 (5,4) | 3,0 (4,9) | 2,8 (4,7) | 2,7 (5,0) | 2,1 (5,4) | 1,7 (5,7) |
| Royaume-Uni | 5,2 | 5,2 | 5,1 | 5,1 | 4,5 | 5,0 |
| (Ecart) | (3,4) | (2,7) | (2,4) | (2,6) | (3) | (2,4) |
| Etats-Unis..... | 4,7 | 4,5 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,2 |
| (Ecart) | (3,9) | (3,4) | (3,3) | (3,5) | (3,4) | (3,2) |

Cet écart de prix avec l'étranger, qui reste excessif, souligne l'importance du maintien de la politique actuelle de formation des salaires.

EVOLUTION COMPAREE DES SALAIRES ET DES PRIX

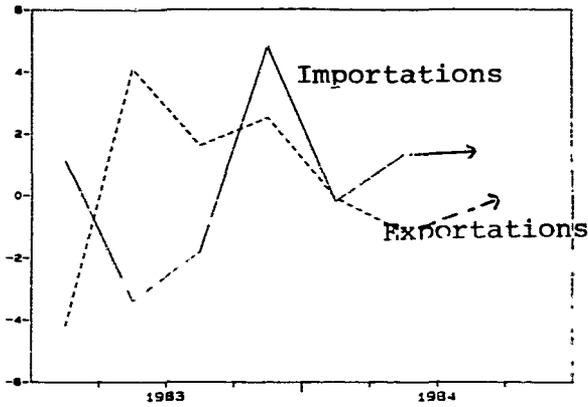


E. LE REDRESSEMENT INCERTAIN DU COMMERCE EXTERIEUR

1. Le déséquilibre persiste

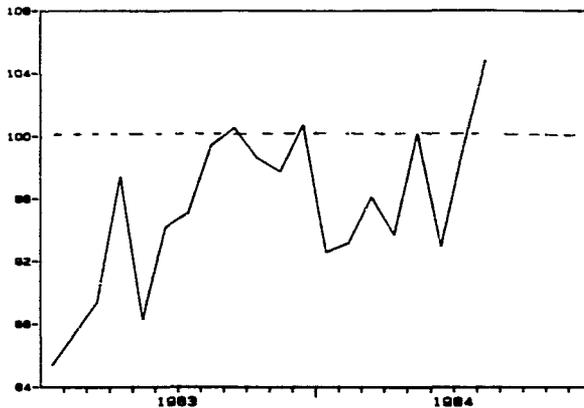
Le déficit commercial a atteint, pendant les sept premiers mois de l'année, 19,53 milliards de francs, contre 40,67 milliards pendant la période correspondante de l'an dernier et 42,26 pour toute l'année 1983. *Il devrait donc connaître une certaine amélioration en 1984.*

EVOLUTION DES ECHANGES
(en volume, aux prix de 1970)



Sénat : G.S.I.-Eco.

**EVOLUTION DU TAUX
DE COUVERTURE**
(C.V.S. en %)

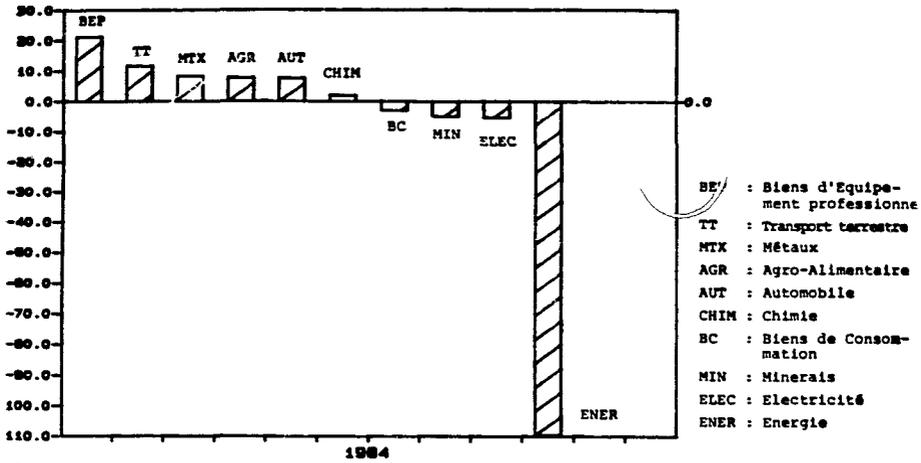


Sénat : G.S.I.-Eco.

Cependant, cette évolution traduit un net dérapage par rapport aux prévisions officielles : les estimations initiales, de l'ordre de 8 à 10 milliards de déficit pour l'ensemble de l'année, ont dû être portées à 25, puis à 30 milliards de francs. En réalité, elles avaient été faussées par un destockage pétrolier massif qui avait lui-même affecté les résultats en 1983. *On s'achemine donc vers un déficit annuel pour 1984, de l'ordre de 20 à 25 milliards de francs.*

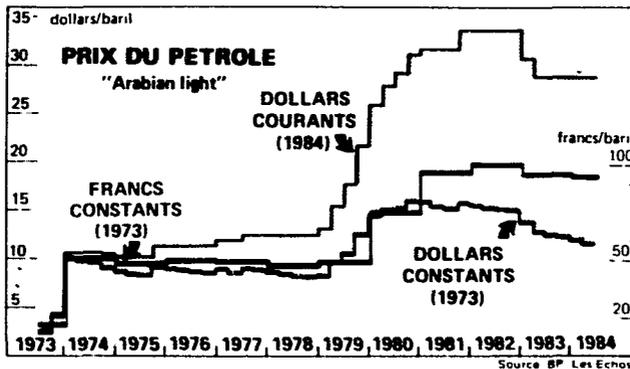
Le tableau ci-dessous en montre la ventilation par produits.

**COMMERCE EXTERIEUR : SOLDES PAR PRODUITS
AU PREMIER SEMESTRE 1984
(en milliards de francs courants)**



Sénat : G.S.I.-Eco.

— *La facture énergétique est passée de 85,5 milliards de francs au premier semestre de 1983 à 97,4 milliards de francs pour les six premiers mois de l'année en cours (+ 14,5 %); la hausse du dollar (+ 5 % en 6 mois) en est largement responsable. En effet, alors qu'en dollars constants, le prix du pétrole est revenu au niveau de 1974, en francs constants il a doublé comme le montre le graphique ci-dessous.*



B.P. Les Echos

— Le solde de nos *échanges agro-alimentaires* est revenu de 2,5 milliards de francs par mois, en moyenne, pendant le second semestre de 1983, à un peu plus de 1 milliard de francs (soit 7,6 milliards de francs sur le premier semestre de 1984). Cette contraction de l'excédent est le résultat d'une stagnation de nos exportations agricoles, due à la mauvaise tenue de certains produits (pêche, végétaux) et au tassement du marché des céréales.

Néanmoins, le commerce agro-alimentaire aura joué, en 1983, un rôle essentiel : il a rapporté 25 milliards de francs (+ 36 % par rapport à 1982) et le taux de couverture a atteint 126,5 % (contre 122 %).

Cet excédent résulte *pour une large part de nos échanges avec les pays de la C.E.E.* On ne saurait, en effet, oublier à cet égard que la République Fédérale d'Allemagne reste le premier pays importateur mondial de produits agro-alimentaires avec un déficit qui, égal à 80 milliards de francs, représente la moitié de la facture énergétique de la France.

Les céréales représentent, à elles seules, le tiers des dites exportations. Or, les *perspectives en ce dernier domaine sont franchement bonnes* : la récolte de 1984-1985 est remarquable par les quantités produites (27 millions de tonnes, grâce à des rendements de 63 quintaux à l'hectare, contre 52 en 1983) et la commercialisation, qui durera deux ans, devrait bénéficier de la faiblesse de la production soviétique et du cours élevé du dollar (1).

— Les *échanges de produits industriels ont été excédentaires* de 41,7 milliards de francs pendant les sept premiers mois de 1984, *soit plus du double du montant correspondant en 1983*. Les principaux soldes créditeurs ont été enregistrés par :

| | Milliards de francs |
|---|------------------------|
| les biens d'équipement professionnel | + 21,0 |
| les activités de transport terrestre | + 11,6 |
| le travail des métaux | + 8,2 |
| l'équipement automobile des ménages..... | + 7,5 |
| les produits chimiques et demi-produits divers. | + 1,9 |

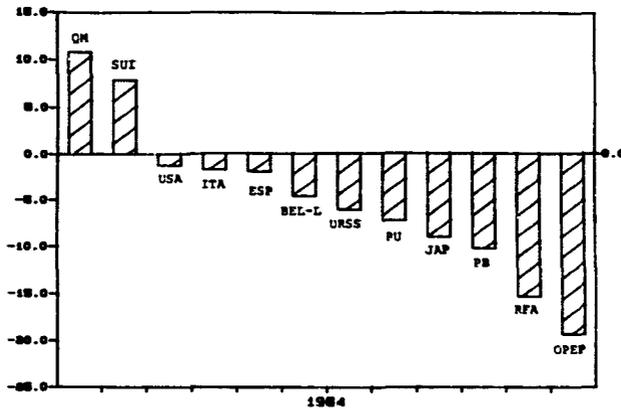
(1) La restitution communautaire n'est plus que de 10 F par quintal, contre 25 F en 1983 et 45 F en 1982.

En revanche, sont demeurés déficitaires :

- l'électro-ménager et l'électronique..... — 5,4
- les biens de consommation — 3,0

Un examen de la répartition par zones géographiques de nos principaux soldes, au premier semestre de 1984, révèle cependant *la vulnérabilité de nos échanges* : les seuls excédents sont obtenus avec les pays du Quart monde et la Suisse, comme le monde l'histogramme ci-après.

**SOLDES COMMERCIAUX AVEC NOS PARTENAIRES
AU PREMIER SEMESTRE DE 1984**
(en milliards de francs courants)

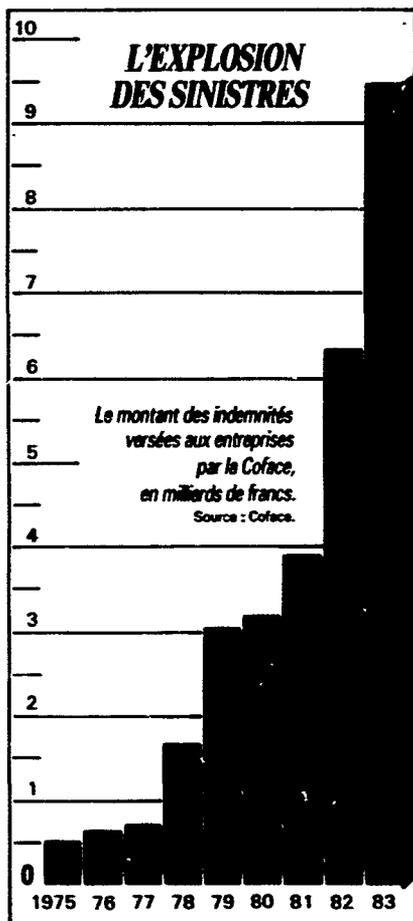


QM = Tiers Monde - O.P.E.P.
Sénat : G.S.I.-Eco.

Nos ventes aux pays à économie centralisée (— 30,8 %), aux pays pétroliers (— 8,6 %), se sont contractées, notamment sous l'effet de *la baisse des signatures des contrats d'équipement* dont le montant a représenté 14,5 milliards de francs au premier trimestre de 1984, contre 56 milliards de francs en 1983, 94 milliards de francs en 1982 et 91 milliards de francs en 1981.

Quant à nos ventes en direction des *pays en voie de développement*, elles rencontrent des problèmes de paiement accrus qui retentissent sur les comptes de la COFACE (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur) dont témoigne le graphique

ci-dessous. Parmi les pays à sinistres, l'Irak et le Nigéria ont pris le relais de l'Iran et de la Pologne. Au cours des quatre dernières années, les impayés se sont multipliés : les *indemnités ont triplé pour atteindre 9,5 milliards de francs en 1983*. Le montant global des encours de risques a doublé et représente aujourd'hui 551 milliards.



Le Nouvel économiste

2° La compétitivité des entreprises se dégrade

La lenteur avec laquelle se développent nos exportations s'explique de plusieurs façons :

- *la dévaluation du franc de mars 1983 a épuisé ses effets : le différentiel d'inflation a effacé l'écart créé entre nos prix et ceux de nos*

principaux clients. C'est ainsi que notre part du marché allemand s'effrite. De même, nos exportations vers les Etats-Unis n'ont augmenté que de 24 % contre 41 % pour l'Allemagne fédérale et 35 % pour l'Italie, comme le montre le tableau ci-dessous.

U.S.A. et R.F.A.
Evolution des importations de
produits manufacturés

| | Augmentation des importations en provenance de : | | Augmentation totale des import. |
|--------------------|--|-------------------|---------------------------------|
| | Etats-Unis | Royaume-Uni Japon | |
| Etats-Unis | + 25 % | + 64,3 % | + 38,7 % |
| Allemagne fédérale | + 28,2 % | + 28,4 % | + 14,7 % |

Le Point

- *la faiblesse financière des entreprises françaises* les a poussées à accroître leurs prix à l'exportation alors que les Etats-Unis et le Japon par exemple ont accru les leurs beaucoup moins vite que leurs prix intérieurs;

- *le tassement de l'excédent des invisibles* qui représentent plus de la moitié des échanges de marchandises et placent la France au troisième rang mondial, derrière les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Or, après avoir rapporté 32,1 milliards de francs en 1983, ils n'en ont généré que 11,8 au cours du premier semestre de 1984.

En revanche, les résultats du *tourisme*, soutenus par la dépréciation du franc, n'ont cessé d'augmenter : 6 milliards en 1981, 12 milliards en 1982, 22 milliards en 1983. Atteindront-ils les 30 milliards prévus pour 1984 ? On peut en douter au vu des chiffres du premier trimestre : + 2,9 milliards contre 5,8 pour les trois derniers mois de l'an dernier.

*
* *

Il convient cependant de noter une *amélioration sensible* des résultats du commerce extérieur (+ 3,4 milliards) en septembre et de la balance des paiements au troisième trimestre (+ 5 milliards de francs).

Dans ces conditions, l'hypothèse avancée par les Pouvoirs publics pour 1985 selon laquelle *la progression des exportations devrait assurer plus de la moitié de la croissance paraît singulièrement optimiste*. Elle surestime à l'évidence :

- le rythme de progression de la demande extérieure qui selon toute vraisemblance fléchira;
- la compétitivité des entreprises françaises affrontées à une concurrence qui risque de se durcir.

F. LE GARROT DE LA DETTE SE RESSERRE

Les engagements contractés au titre de la dette intérieure et de la dette extérieure continuent à augmenter, atteignant 1 174 milliards de francs contre moins de 450 milliards de francs en avril 1981. *Nos dettes ont été ainsi multipliées par 2,6 en l'espace de trois années.*

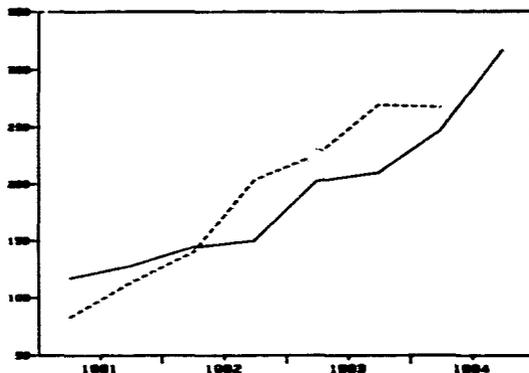
1. La dette intérieure : 674 milliards de francs

Depuis 1981 la rapide croissance du déficit budgétaire a conduit l'Etat à s'endetter chaque année un peu plus.

Le besoin de financement, qui ne représentait même pas 0,9 % du produit intérieur brut en 1980, a atteint 2,1 % en 1981 puis 2,6 % en 1982 et 3,3 % en 1983 et 1984. La nécessité de trouver 130 milliards de francs en 1983, puis à nouveau 140 à 150 milliards en 1984, a imposé une substantielle augmentation de la dette intérieure.

Le graphique reproduit ci-dessous fournit l'évolution depuis 1981, de ses deux composantes principales : les emprunts à moyen ou long terme et les bons du Trésor en compte courant.

EVOLUTION DE LA DETTE INTERIEURE
(En milliards de francs courants)



Sénat : G.S.I.-Eco.

a) Les dettes à long ou moyen terme : 321,5 milliards

Au 31 décembre 1983, leur montant était de 246,5 milliards de francs à quoi s'ajoute le produit de :

- l'emprunt de février 1984, assorti de deux tranches portant respectivement intérêt à 12,90 et 13,05 % : 18 milliards de francs;
- l'emprunt de juin 1984, assorti de deux tranches portant respectivement intérêt à 12,80 et à 12,30 % : 16,5 milliards de francs;
- l'emprunt de septembre 1984, assorti de deux tranches portant respectivement intérêt à 12,20 et à 11,60 % : 20 milliards de francs;
- les trois émissions d'obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) : 20,5 milliards de francs.

Depuis le 1^{er} janvier 1984, l'Etat a ainsi prélevé à long ou moyen terme 75 milliards de francs (contre 51 milliards pour toute l'année 1983), portant le montant de ses engagements à 321,5 milliards de francs contre 234 au 30 novembre 1983.

b) La dette à court terme : 352,4 milliards

Au 31 décembre 1983, la dette à court terme, en légère baisse, étant répartie entre :

- les bons du Trésor sur formules, les certificats de l'emprunt

obligatoire et les bons souscrits par les organismes internationaux : 85,8 milliards;

— les bons en compte courant souscrits par les banques : 146,9 milliards (contre 163,2 milliards au 30 novembre 1983, soit une baisse significative);

— les bons en compte courant souscrits par les correspondants du Trésor et divers organismes non bancaires : 119,7 milliards.

L'endettement global à court, moyen et long terme atteindrait donc 674 milliards de francs.

Compte tenu au surplus des 212,3 milliards de francs résultant de certaines opérations avec les correspondants du Trésor, on aboutit à 886,2 milliards (contre 830 au 30 novembre 1983).

Le tableau reproduit ci-dessous récapitule l'évolution depuis le 30 avril 1981 de ces différentes composantes.

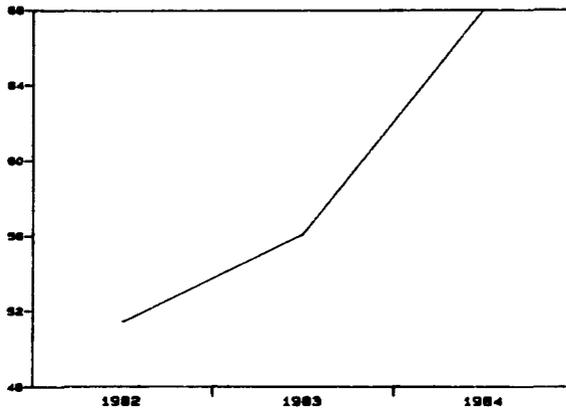
EVOLUTION PAR ELEMENTS DE LA DETTE INTERIEURE

| | 30 avril 1981 | Septembre 1984 | Variations en %) |
|--|--------------------------|-------------------|---------------------|
| | (en milliards de francs) | | |
| Dettes à long ou moyen terme..... | 127,2 | 321,5 | + 152,7 |
| Bons du Trésor sur formules et divers..... | 64,6 | 85,8 | + 32,8 |
| Bons du Trésor en compte courant..... | 96,7 | 266,6 | + 175,7 |
| Total..... | 288,5 | 673,9 | + 133,5 |
| Pour mémoire : opérations avec les correspondants (bons du Trésor en compte courant exclus)..... | 162,2 | 212,3 | + 30,8 |

La dette intérieure a donc été multipliée par plus de 2,3 depuis 1981. Il faut noter cependant que la progression des bons en compte courant qui est source de création monétaire et donc d'inflation, s'est ralentie.

La charge du service de la dette augmenterait, en 1985 par rapport à 1984, de 17,3 % et atteindrait 79,8 milliards de francs. Ce pourcentage représente de loin le taux d'accroissement le plus élevé de toutes les catégories de dépenses budgétaires.

**EVOLUTION DU COUT BUDGETAIRE
DE LA DETTE PUBLIQUE INTERIEURE**
(En milliards de francs courants)



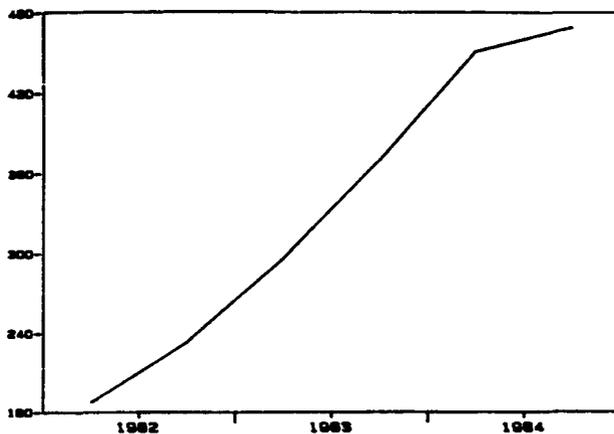
Sénat : G.S.I.-Eco.

2. La dette extérieure dépasse 500 milliards de francs

En juin 1981, l'endettement extérieur brut de la France atteignait environ 27 milliards de dollars, ce qui représentait alors quelque 150 milliards de francs. *En trois années il a plus que doublé en dollars et triplé en francs et représente une charge de plus de 10 000 F par Français.*

Le graphique reproduit ci-après illustre cette évolution.

**EVOLUTION DE 1981 à 1984
DE L'ENDETTEMENT EXTERIEUR BRUT DE LA FRANCE**
(En milliards de francs courants)



Sénat : G.S.I.-Eco.

La tendance au relatif ralentissement de la progression de nos encours, constatée au premier semestre de l'année 1984, a été infirmée, en juillet et en août derniers, par un regain d'activité des emprunteurs français sur le marché international. Selon l'O.C.D.E., la France a levé, pendant ces deux mois, une somme équivalente à 3,7 milliards de dollars. L'ampleur de ces opérations a sans doute été justifiée par la nécessité de refinancer à bon compte la dette de certains opérateurs, comme Electricité de France ou la Banque française du Commerce extérieur. Mais les avantages ainsi obtenus en termes de taux d'intérêt risquent de se trouver compensés par la hausse du cours du dollar.

L'appréciation de la monnaie américaine affecte, en effet, directement le coût du service de nos emprunts.

Le tableau reproduit ci-après révèle que le *montant de nos engagements bruts dépasse les 500 milliards de francs*.

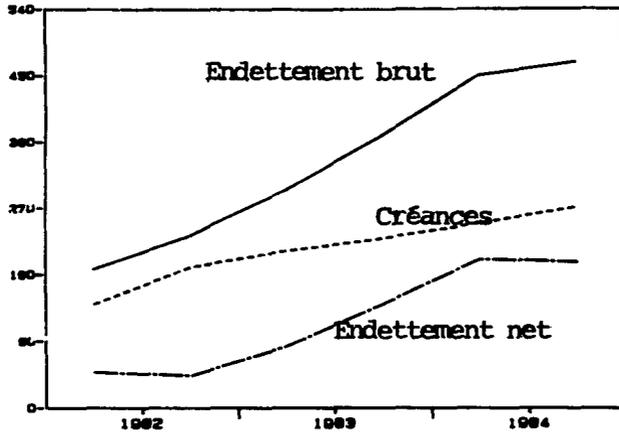
EVOLUTION DE LA DETTE EXTERIEURE (1)
(chiffres officiels)

| | En milliards de dollars | En milliards de francs | |
|--|-------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| | | 1 dollar = 8,617 F | 1 dollar = 9,472 F (cours au 19.9.84) |
| Dettes extérieures au 30 juin 1984..... | 54,4 | 469,0 | 515,3 |
| Emprunts bruts recensés par l'O.C.D.E. en juillet-août 1984..... | 3,7 | 31,9 | 35,0 |
| Total | 58,1 | 500,9 | 550,3 |

(1) Si l'on tient compte de la dette à court terme des banques contractée pour financer les besoins de financement de l'économie estimés à 170 milliards de francs, elle atteint 720 milliards (pour un dollar à 9,47 F).

Nous ne pouvons opposer, face à ces dettes certaines, en majorité libellées en dollars, que des créances en francs, au recouvrement aléatoire, pour une valeur de 197 milliards au 30 juin 1984. Notre situation nette se traduit ainsi par *un endettement de près de 200 milliards de francs* à la même date, comme le relève le graphique ci-dessous.

DETTE EXTERIEURE NETTE
(En milliards de francs courants)



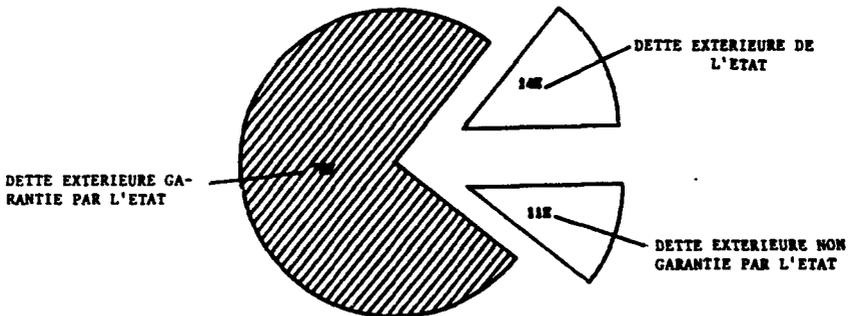
Sénat : G.S.I.-Eco.

Les sommes affectées en 1983 au paiement des intérêts (près de 33 milliards de francs) et au remboursement du capital (22,5 milliards de francs) ne pourront être consacrées au financement des équipements nécessaires au pays.

Une partie de ces transferts a d'ailleurs une incidence sur les finances publiques puisque la charge budgétaire des emprunts extérieurs de l'Etat atteint plus de 6 milliards de francs.

STRUCTURE DE LA DETTE EXTERIEURE DE LA FRANCE
AU 30 JUIN 1984

(En %)



Sénat : G.S.I.-Eco.

3. La montée inexorable de l'endettement

Le 15 mai dernier, M. Jacques Delors alors ministre des Finances avait rendu public un calendrier précis du remboursement de la dette extérieure. Mais ses chiffres ne pouvaient évidemment pas tenir compte de l'aggravation intervenue depuis cette date.

Le *service de la dette* (remboursement annuel du capital et des intérêts) s'établirait ainsi :

1984 : 66,5 milliards de francs;
1985 : 72,5 milliards de francs;
1986 : 75,6 milliards de francs;
1987 : 76,1 milliards de francs;
1988 : 89,6 milliards de francs.

Ces chiffres, établis sur la base des taux d'intérêt et des taux de change au 31 décembre 1983 alors que le dollar ne valait que 8,40 F appellent plusieurs observations :

- la charge de la dette extérieure, en progression régulière, sera particulièrement lourde à partir de 1986 même si, par le biais d'une *consolidation-refinancement*, il est toujours possible de substituer à des dettes à échéance proche des emprunts à plus long terme obtenus éventuellement à des conditions d'intérêt plus avantageux. *La charge annuelle de remboursement serait ainsi allégée mais celui-ci s'étalerait davantage dans le temps;*

- pour éviter que notre endettement s'accroisse, il faudrait que notre balance des paiements devienne excédentaire. Or, elle risque de connaître en 1984 un déficit de 15 à 20 milliards de francs dû, en bonne part, à celui du commerce extérieur. C'est ainsi que le remboursement de la dette représentera cette année 66 milliards alors que nous avons exporté l'an dernier 723 milliards de marchandises et de services. *Pour sortir du « rouge » il nous faudrait environ un mois d'exportations supplémentaires;*

- or, un tel objectif sera très difficile à atteindre compte tenu du tassement probable de la conjoncture mondiale et surtout du différentiel d'inflation qui s'accroît à nouveau entre la France et son principal fournisseur, l'Allemagne fédérale et risque de renchérir nos importations.

En revanche, une baisse significative du dollar et des taux d'intérêt allégerait d'autant la charge de la dette.

A souligner cependant que la France dispose de *réserves de change importantes*, même si une bonne part de celles-ci ne sont pas mobilisables.

CHAPITRE III

LE SECTEUR SOCIAL : COMMENT ASSURER L'AVENIR ?

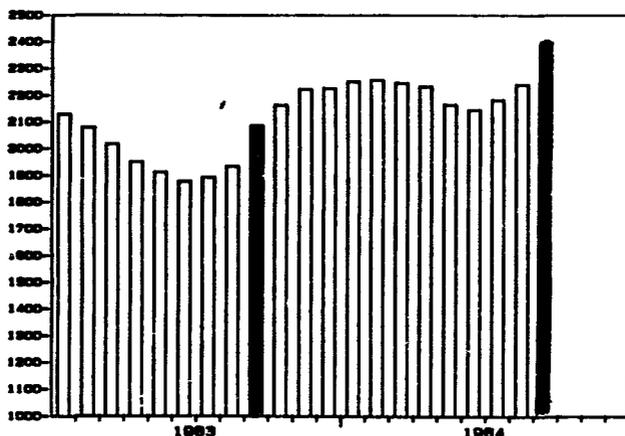
A. LA CRISE DE L'EMPLOI S'APPROFONDIT

330 000 demandeurs d'emploi à temps plein supplémentaires en une année dont 130 000 jeunes, 21 000 offres d'emploi en moins, une durée moyenne de chômage supérieure à une année, près de 150 000 chômeurs indemnisés supplémentaires, la crise de l'emploi s'approfondit avec un risque majeur : celui du sacrifice d'une génération de jeunes et une réalité, celle de la montée de la pauvreté chez ceux des chômeurs qui ont épuisé leurs droits à indemnisation.

1. Un risque majeur : les jeunes

a) *Les demandes d'emploi à temps plein progressent de 15,7 % en une année pour atteindre en données brutes, 2 415 871 personnes (contre 2 087 446 fin septembre 1983), chiffre auquel il convient d'ajouter 135 200 demandes d'emploi à temps partiel (contre 123 450) et 84 900 demandes d'emploi temporaire ou saisonnier (contre 80 200).*

DEMANDES D'EMPLOI — DONNEES BRUTES
(janvier 1983-septembre 1984).

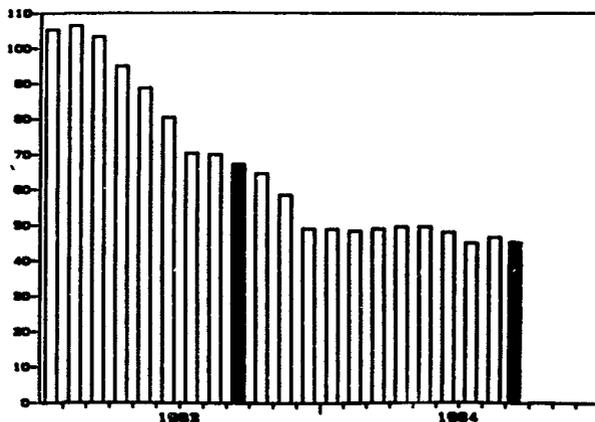


Sénat : G.S.I.-Eco.

b) *Les offres d'emploi à temps plein (données brutes) ont diminué de 31 % en une année pour se situer à 46 000 (contre 67 102 fin septembre 1983), chiffre auquel il convient d'ajouter 4 400 offres d'emploi à temps partiel et 26 700 offres d'emploi temporaire.*

En données brutes, 36 400 offres d'emploi ont été déposées en septembre 1984 contre 49 400 en septembre 1983, soit un recul de 26,3 %. En C.V.S., avec un chiffre de 24 800 offres, on atteint un plancher historique.

OFFRES D'EMPLOI — DONNEES BRUTES
(janvier 1983-septembre 1984)



Sénat : G.S.I.-Eco.

c) *La durée moyenne du chômage* s'établit à 304 jours contre 290 jours en septembre 1983.

d) *Les deux catégories les plus exposées sont :*

— *les personnes âgées de plus de 50 ans.* Elles sont 365 900 (soit 15 % des demandeurs d'emploi) à être sans emploi après une durée moyenne de recherche égale à 603 jours.

58 % d'entre elles sont en quête d'emploi depuis plus d'un an, près de 20 % depuis plus de 3 ans.

— *les jeunes de moins de 25 ans.*

Représentant 44 % du total des demandeurs d'emploi à la veille de la rentrée, ils sont 1 062 700 (486 500 garçons et 576 200 filles) à rechercher un emploi dont 17,7 % depuis plus d'un an (contre 16,1 % il y a un an) et 35,8 % depuis plus de six mois.

Pour tenter d'éviter le sacrifice de toute une génération, le Gouvernement a arrêté le 26 septembre dernier un programme axé principalement sur *la formation des jeunes* de moins de 21 ans qui devrait concerner d'ici à la fin de 1985 :

- en stages en entreprises ou sur des contrats d'adaptation ou de qualification : 200 000 jeunes;
- en stages d'initiation à la vie professionnelle : 100 000 jeunes;
- en actions de formation initiale développées par l'Education nationale : 80 000 jeunes.

Ce dispositif, qui présente l'avantage d'ouvrir l'entreprise aux jeunes, permettra à ces derniers d'attendre, de stage en contrat, jusqu'à trois ans et demi pour être confirmés dans leur poste de travail. Mais, le seront-ils effectivement ?

Par ailleurs, des travaux d'utilité collective seront proposés aux jeunes chômeurs; ils bénéficieront, pour ces travaux définis au plan local, d'une aide de l'Etat de 1 200 F à laquelle pourra venir s'ajouter une somme de 500 F versée par la collectivité.

Enfin, les places en I.U.T. et écoles d'ingénieurs seront accrues de 10 à 15 %.

2. Une réalité : le sort des chômeurs en « fin de droits »

A la fin du mois d'août 1984, 1 346 000 demandeurs d'emploi étaient indemnisés au titre du dernier jour du mois contre 1 198 800 fin août 1983 soit une progression de 12,3 %.

On constate donc que près de 900 000 chômeurs ne sont pas indemnisés.

Parmi ceux qui le sont (60 % fin août 1984 contre 68 % fin août 1982) :

— 57 % perçoivent *l'allocation de base* (41,40 F/jour plus 42 % du salaire avec un plancher égal à 60 % du salaire antérieur et un plafond égal à 75 % de ce dernier; cette somme est réduite à 30 F/jour + 30 % du salaire pour les salariés qui ne justifient que de 3 ans à 6 mois d'activité);

— 5 % perçoivent encore l'ancienne allocation spéciale;

— 20,7 % perçoivent *l'allocation de fin de droits* (41,40 F par jour).

Ces deux prestations sont versées par le régime *d'assurance-chômage* (cotisations égales à 4,08 % pour la part employeur, 1,92 % pour la part salarié, majorées de 0,50 % pour ces derniers au titre du financement de la garantie d'une allocation minimale égale à 60 % du salaire);

— 13,5 % perçoivent *l'allocation d'insertion*. Il s'agit des jeunes s'inscrivant à l'A.N.P.E. pour la première fois (après un délai de carence de six mois), des soutiens de famille, des femmes seules chefs de famille. Son montant est de 40 F par jour (80 F/jour pour les femmes seules et les jeunes participant à des tâches d'intérêt collectif).

— 3,8 % perçoivent *l'allocation de solidarité* (40 F/jour) accordée aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

Ces deux prestations relèvent du régime de solidarité dont le financement est assuré par le budget de l'Etat.

Ainsi donc, fin août, 896 000 demandeurs n'étaient pas indemnisés et plus de 423 000 ne percevaient que 40 F par jour.

3. De nouvelles situations de pauvreté

La réduction des durées d'indemnisation et de leur montant imposée par la situation financière de l'UNEDIC sont à l'origine de *nouvelles situations de pauvreté*.

Le cas le plus frappant est celui des demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à « l'allocation de fin de droits » (prolongations incluses). Ils ne pourront bénéficier de l'allocation de solidarité que s'ils ont atteint la limite maximale d'indemnisation; dans le cas contraire, ils se voient imposer un délai de carence durant lequel ils ne perçoivent rien. En outre, pour la percevoir, il faut avoir travaillé 5 années dans les dix ans précédant la mise au chômage.

La situation d'un salarié âgé de moins de 50 ans justifiant d'une durée d'affiliation de 12 mois au cours des 24 derniers mois est, à cet égard, révélatrice. Sa durée maximale d'indemnisation est de trente mois. Or s'il n'a perçu que 27 mois d'indemnisation (12 mois d'allocation de base; 12 mois d'allocation de fin de droits + 3 mois de prolongation), il ne pourra bénéficier de l'allocation de solidarité qu'au terme d'un délai de 3 mois.

*
* *

La multiplication de ces situations de détresse rend urgente la définition de solutions faisant appel à la *solidarité des salariés actifs, des pré-retraités et retraités disposant de revenus satisfaisants*. C'est en effet la *cohésion de toute la société qui est en jeu*.

B. SECURITE SOCIALE : RETOUR PROVISOIRE A L'EQUILIBRE VERS UN EXCEDENT DE 13 MILLIARDS EN FIN D'ANNEE ?

1. Le redressement financier de 1983 se poursuit

Le rétablissement financier de la Sécurité sociale se constate tant en solde qu'en trésorerie, ainsi qu'en témoigne le dernier rapport de la Commission des comptes (juillet 1984).

En solde, les comptes font apparaître en 1983 un excédent définitif de 11,2 milliards de francs contre 4,1 milliards prévus en novembre 1983. Ce résultat a des incidences sur les estimations faites pour l'année en cours : le régime général dégagerait un solde positif de 13 milliards de francs au lieu des 200 millions prévus.

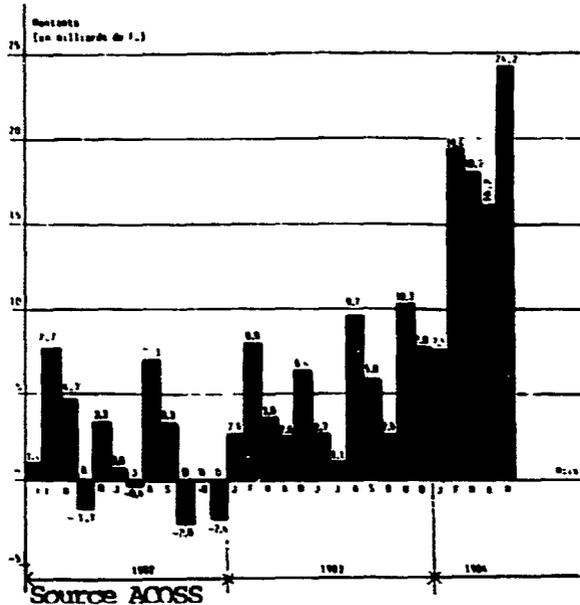
SOLDE DU REGIME GENERAL

(En milliards de francs)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 (prévisions) |
|--------------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|-------------------|
| Maladie + accidents du travail | + 8,6 | - 2,9 | + 5,4 | + 13 | + 9,6 |
| Vieillesse | + 1,1 | - 0,7 | - 1,1 | - 8,8 | - 6,2 |
| Prestations familiales | + 1 | - 3 | - 12 | + 7 | + 9,6 |
| Total | + 10,7 | - 6,6 | - 7,7 | + 11,2 | + 13 |

En trésorerie, l'encours moyen s'est largement reconstitué, ainsi que l'on peut observer sur l'histogramme ci-après.

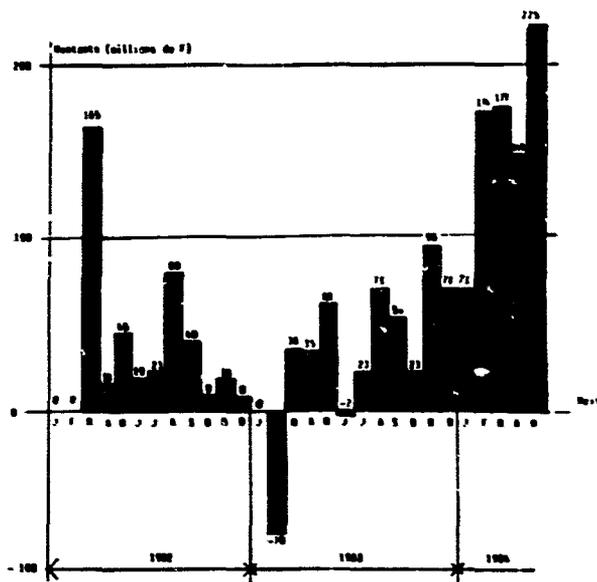
Encours moyen de trésorerie net des avances



En mai, il représentait environ 11 jours de tirages des organismes de sécurité sociale.

Quant au montant des intérêts obtenus, il ne cesse de croître dans le cadre d'une gestion diversifiée de la trésorerie (bons du Trésor en compte courant, placements à long terme : parts de SICAV, fonds communs de placement).

PRODUITS FINANCIERS NETS



Source ACOSS

2. Les conditions de ce rétablissement

Le redressement financier constaté au niveau du solde des trois branches résulte essentiellement de la mise en œuvre de deux mesures :

— des *prélèvements supplémentaires* : 42 milliards par an.

Si le quart des recettes nouvelles a été prélevé sur les *entreprises* par l'intermédiaire principalement du déflafonnement des cotisations d'assurance-maladie, l'effort principal — soit en moyenne plus de 30 milliards par an — a été supporté par les *ménages*.

A cet égard, on rappellera les principales dispositions mises en œuvre depuis la fin de 1981 :

- majoration de 1 point de la cotisation salariale au titre de l'assurance-maladie;

- majoration de 1 point de la cotisation salariale au titre de l'assurance-vieillesse;
- contribution exceptionnelle de 1 % sur le revenu imposable;
- institution de taxes diverses : assurance-auto, tabacs, alcools;
- rétablissement d'un ticket modérateur, à travers le forfait hospitalier;
- institution d'une cotisation d'assurance-maladie sur les allocations de chômage et les garanties de ressources;
- majoration de la cotisation d'assurance-maladie sur les préretraites.

— un contrôle strict des dépenses a permis près de 25 milliards d'économies :

- *secteur hospitalier* : fixation à la baisse des taux directeurs, freinage puis quasi-suppression des créations d'emploi, encadrement financier de la gestion à l'intérieur d'un « budget global »;
- *secteur de la médecine ambulatoire et de la pharmacie* : blocage des honoraires médicaux, du prix des médicaments, déclasserment de 1 280 spécialités; à titre d'exemple, le taux moyen de remboursement des frais pharmaceutiques est passé de 81,2 % en 1980 à 78,8 % en 1983;
- *secteur des prestations* : modifications importantes intervenues, tant au regard du mode de revalorisation des prestations familiales et des pensions de retraite qu'à celui des règles d'attribution desdites prestations familiales qui ont pesé lourdement sur l'évolution de leur pouvoir d'achat respectif.

En effet, selon le dernier rapport du C.E.R.C. sur « l'évolution récente des revenus en France (1980-1983) » :

- le pouvoir d'achat des préretraités est en diminution (— 0,8 %) en raison de l'augmentation des cotisations;
- pour l'ensemble des ménages-types de retraités étudiés, le pouvoir d'achat du revenu disponible a diminué entre 1982 et 1983 (— 0,5 % pour les allocataires du minimum vieillesse vivant seuls, — 1,5 % pour les couples disposant d'un seul minimum vieillesse, — 1 % pour les autres).

Enfin, le secteur hospitalier est confronté à un déficit d'exploitation croissant (1,5 % fin 1983 selon les responsables de l'hospitalisation

publique, 2 % fin 1984) qui devrait conduire les pouvoirs publics à octroyer des budgets supplémentaires en fin d'année pour près de 1,5 milliard de francs. Dès lors, *il a été conduit à s'endetter* auprès :

— de ses fournisseurs (6 mois de délais de paiement en moyenne);

— de la caisse de retraite des agents des collectivités locales : le montant de la dette aurait progressé selon le syndicat F.O. de près de 65 % en 1982 et 1983 pour atteindre 1,7 milliard de francs;

— du Trésor public : les hôpitaux seraient redevables de près de 5 milliards de francs de taxe sur les salaires impayés.

Tous ces éléments conduisent à considérer avec beaucoup de prudence l'excédent du régime général. Au reste, l'année 1985 verra la suppression de la contribution exceptionnelle de 1 % sur les revenus, ce qui représente une perte de recettes de près de 12 milliards de francs.

Or, on enregistre à nouveau depuis deux mois une croissance rapide des dépenses de santé (+ 11,9 % en août contre + 11,6 % en juillet et + 10 % en juin). ~~En outre,~~ rien ne permet d'espérer une réduction significative du déficit de la branche vieillesse. Enfin, la branche famille sera privée de la recette constituée par la contribution exceptionnelle qui lui avait été affectée.

C. LA NATALITE MENACEE

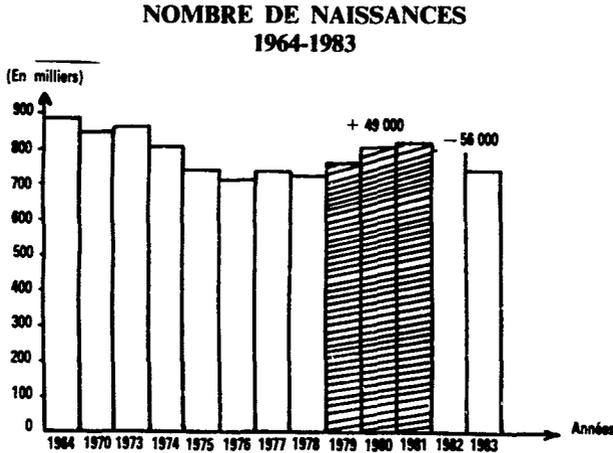
1. La situation démographique se dégrade depuis 1981

En 1982 et surtout en 1983, notre pays a atteint des minima démographiques :

— *Les jeunes de moins de 20 ans* qui représentaient plus du tiers de la population française en 1966 (34,1 %), ne comptent plus aujourd'hui que pour 29,6 %, soit le taux le plus faible depuis la deuxième guerre mondiale;

— *le taux de fécondité (1,8 %)* est le plus bas jamais observé en dehors des périodes de guerre; avec près de 50 000 naissances en moins par rapport à 1982, 1983 marque la fin des espérances qu'avaient pu nourrir les résultats des années 1979-1981.

L'histogramme ci-après résume cette situation.



La constatation majeure qui ressort des rapports de l'I.N.E.D. est celle *d'un resserrement du modèle familial*, à travers :

- une disparition des familles nombreuses;
- une insuffisance des naissances de rang 2 et surtout 3;
- une augmentation des couples sans enfant.

Or, si l'on s'en tient au seul *secteur des prestations familiales*, on constate que l'adoption de mesures réglementaires restrictives et les modalités de revalorisation arrêtées ont conduit à une *baisse du pouvoir d'achat desdites prestations pour les familles les plus nombreuses*.

2. Des mesures réglementaires restrictives

- Deux décrets en date du 29 décembre 1982 ont comporté :
 - une réduction au 1^{er} janvier 1983 du taux des mensualités des allocations prénatales et de l'allocation postnatale;
 - une diminution de moitié de la majoration accordée pour la naissance d'un troisième enfant dont le montant est passée de 6 046 F à 3 028 F.

— Deux décrets en date du 14 mars 1983 ont modifié la date de prise en compte du fait générateur des droits à prestation dans un sens défavorable à l'allocataire : auparavant, lorsqu'une personne venait à remplir en cours de mois des conditions emportant attribution ou majoration de prestations, celles-ci étaient majorées ou attribuées à compter du premier jour du mois au cours duquel la modification était intervenue ; depuis le 1^{er} avril 1983, elles sont attribuées ou accordées à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies.

3. La baisse du pouvoir d'achat des familles nombreuses

Certes, au 1^{er} juillet 1981, les allocations familiales ont été majorées de 25 % pour toutes les familles (dont 12 % environ au titre de l'amélioration du pouvoir d'achat) et au 1^{er} février 1982 encore de 25 % pour les seules familles de deux enfants. Puis sont intervenues les majorations au 1^{er} juillet 1982 (+ 6,2 %) et au 1^{er} janvier 1983 (+ 7,5 %).

Mais, depuis cette date, un retard a été pris par rapport à la hausse des prix : ainsi le 1^{er} juillet 1984, les allocations familiales ont été relevées de 2,35 % alors que la hausse des prix pour le premier semestre de l'année a été de 3,69 %. Enfin, le complément familial n'a pas évolué au même rythme que les allocations familiales.

Il s'en est suivi une perte de pouvoir d'achat pour les familles de trois enfants bénéficiant du complément familial alors qu'avant 1981 il avait régulièrement augmenté de 1,5 % à 3 % par an selon le nombre d'enfants.

Le tableau ci-après établi par UNAF en témoigne.

| Composition de la famille | Evolution du pouvoir d'achat mensuel entre juin 1981 et fin décembre 1983... | |
|------------------------------|---|--|
| | ...des allocations familiales | ...du couple allocations familiales /complément familial |
| 2 enfants..... | + 98,78 F + 26,39 % | + 37,00 F + 3,50 % |
| 3 enfants..... | + 6,50 F + 0,64 % | — 55,00 F — 3,20 % |
| 6 enfants..... | + 14,25 F + 0,50 % | 47,00 F — 1,40 % |

De son côté, la Caisse nationale des allocations familiales a chiffré l'évolution des prestations familiales (tous régimes confondus) à — 0,67 % en francs constants pour 1983.

*
* *

Or, toutes les statistiques montrent que les chances d'un redressement de la natalité sont liées précisément à la naissance du troisième enfant.

Comme celle-ci est directement mise en cause par le travail de la mère, c'est à cet impératif enfin reconnu que répondrait l'une des dispositions du « plan famille » qui prévoit, dans le cas d'une famille de trois enfants, le versement d'une indemnité de 1 000 F par mois pour un congé parental de deux ans maximum pour l'un des conjoints, s'il travaille depuis deux ans.

A quoi pourrait s'ajouter la mise en œuvre de modalités beaucoup plus souples de suspension du contrat de travail en cas de maternité.

Dans vingt ans, au rythme actuel, la population française commencera à diminuer. Or une démographie déclinante interdira à la France de supporter le double poids de la lutte contre le fléau social du chômage et du financement des retraites en faveur d'une population au vieillissement accéléré.

RETROUVER LA CONFIANCE

Pendant deux ans, la conduite de l'économie en France a sous-estimé le double impératif de la contrainte extérieure et du profit. *Les résultats de cette erreur sont aujourd'hui visibles* : en matière de croissance, d'investissement, de maîtrise de l'inflation, notre pays a pris un sérieux retard sur ses concurrents.

Pour le combler, *il ne peut plus compter que sur la reprise de l'investissement et des exportations*. Car toute relance de l'activité par la consommation serait à nouveau fatale à nos échanges.

L'amélioration des bénéfices des entreprises constitue certes un signe encourageant mais leur dégradation antérieure, leur niveau d'endettement et l'absence de toute disposition fiscale appropriée dans le budget de 1985 pèsent sur la modernisation de l'appareil de production. Quant à l'exportation, elle pâtira du tassement de la demande mondiale attendu l'an prochain et de l'effacement des gains de productivité lié à la dévaluation de 1983.

Dans ces conditions, on voit mal comment serait mis un terme à l'accroissement de l'endettement extérieur qui fragilise notre situation financière et à celui du chômage qui conduit, son indemnisation ayant été sévèrement amputée, un nombre grandissant de demandeurs d'emplois aux portes de la pauvreté. *Ainsi découvre-t-on que la stagnation de l'économie peut être plus inégalitaire encore que sa croissance*.

Poursuite de la modération en matière de salaires et de pouvoir d'achat, politique beaucoup plus déterminée en faveur de l'investissement, plus grande flexibilité dans la gestion du travail, bref *responsabilisation accrue de tous les agents économiques*, telles sont les conditions d'un *retour de la confiance* qui, seule, permettra d'enrayer le déclin qui guette l'économie française.

DEUXIEME PARTIE

**LE PROJET DE LOI
DE FINANCES POUR 1985**

Le changement de gouvernement intervenu l'été dernier a-t-il conduit à réviser les orientations de la politique économique et financière jusque-là mise en œuvre ? A cette question, le parti majoritaire répond par la négative, indiquant que le meilleur exemple de la continuité est fourni par le projet de budget pour 1985, préparé, pour l'essentiel, par le Gouvernement précédent.

Cependant, on est en droit de se demander si le budget de 1985 bien que bâti, comme à l'habitude, sur des hypothèses fragiles, élaboré en fonction de contraintes imposées par le Président de la République et visant tant l'allègement des charges que la limitation du déficit, ne traduit tout de même pas un retour au bon sens.

Un effort est en effet entrepris en vue d'enrayer la montée des prélèvements obligatoires. Mais on ne peut qu'être préoccupé par le fait que le budget du pays risque d'être durablement obéré par le coût à moyen et long terme des décisions adoptées au cours des dernières années, telle l'augmentation massive de l'endettement public et le niveau élevé des dépenses de fonctionnement. Du coup, la marge de manœuvre dont aurait dû normalement disposer le Gouvernement pour dégager des priorités au titre de l'année 1985 se trouve particulièrement réduite.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR 1985

Traitant du budget de 1985, le Premier ministre, M. Laurent Fabius a souligné que celui-ci s'insérait dans un « contexte extrêmement tourmenté et une situation difficile ». De son côté, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, M. Pierre Beregovoy a indiqué que l'environnement international lui paraissait « tourmenté », observant que dès lors « les prévisions ne sont pas faciles ».

Aussi, la question se pose de savoir, après avoir examiné les hypothèses économiques établies tant au plan international qu'au niveau national si le budget de 1985 repose sur des assises solides.

A. LES HYPOTHESES ECONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

Avant de considérer les perspectives que le Gouvernement a tracées pour l'an prochain, il est utile de rappeler l'évolution des indicateurs depuis le début de 1984, ceux-ci ont dû être révisés car, comme l'avait indiqué votre Commission des Finances dès l'automne 1983, tels qu'ils avaient été alors présentés, ils ne paraissaient guère réalistes.

1. La révision des prévisions économiques pour 1984

Le Gouvernement avait, à cette époque, prévu qu'au cours de la présente année, grâce essentiellement au développement de nos exportations, le PIB marchand augmenterait de 1 %. Selon lui, si la consommation des ménages devait évoluer modestement (+ 0,4 %), les prix à la consommation connaîtraient en revanche une forte décélération, (passant en moyenne annuelle de + 9,6 % en 1983 à + 6,1 % en 1984); l'investissement productif se redresserait; enfin, compte tenu de l'amélioration attendue de la compétitivité des entreprises françaises, le déficit commercial serait ramené pour l'année 1984 à 7 milliards de francs.

Les nouveaux comptes officiels permettent de constater certains écarts avec ces hypothèses économiques. Le tableau ci-après regroupe les divers agrégats économiques.

EVOLUTION DES PRINCIPAUX AGREGATS ECONOMIQUES (1983-1984) (en volume)

(En %)

| | 1983 | 1984 (loi de finances) | 1984 (septembre 1984) |
|---------------------------------------|-------|---------------------------|--------------------------|
| P.I.B. marchand | + 0,9 | + 1 | + 1,3 |
| Importations | - 3,1 | 0 | + 3,0 |
| Consommation des ménages | + 0,9 | + 0,4 | + 0,8 |
| Investissements des entreprises | - 4 | - 0,5 | + 1,1 |
| Exportations | + 2,3 | 4 | + 4,7 |
| Prix de détail (glissement) | + 9,6 | 5 | 6,7 |

Au regard des statistiques les plus récemment publiées par l'INSEE (août 1984), il apparaît difficile d'envisager la réalisation de certaines hypothèses pour :

- la consommation des ménages (— 0,3 % sur un an),
- les exportations (les déficits cumulés pour les huit premiers mois s'élèvent à 19,5 milliards de francs),
- les prix (+ 7,4 % en un an) : en raison notamment de la persistance vraisemblable d'ici à la fin de l'année d'un haut niveau de cotation du dollar (8,86 F en moyenne en août) et de l'incidence des mesures récentes de relèvement des tarifs publics, la hausse des prix

pour 1984 pourrait atteindre un peu plus de 7 %. Certes, la décélération est intéressante par rapport à 1983 (gain de deux points d'inflation en un an); mais, eu égard à la désinflation enregistrée pour les sept premiers mois de 1984 tant en Allemagne fédérale (+ 1,2 % de hausse des prix), qu'aux Pays-Bas (+ 1,6 %), et au Royaume-Uni (+ 2,5 %), il y a lieu de noter que notre pays a connu, sur la même période, une hausse encore trop forte (+ 4,5 %)

2. Les perspectives économiques pour 1985.

A partir des données concernant l'évolution des ressources et des emplois de biens et services marchands retenues pour 1985, le Gouvernement souligne que « l'assainissement de notre économie sera poursuivi » en même temps que seront jetées « les bases d'une croissance équilibrée ».

a) l'environnement international

Il convient d'abord de rappeler brièvement les hypothèses établies pour le prix du pétrole et des matières premières, l'évolution de la zone hors O.C.D.E. et les politiques économiques menées dans les pays industrialisés avant de décrire les résultats des prévisions relatives à l'environnement international.

a 1) *les hypothèses.*

— *Le prix du pétrole et des matières premières.*

Sans doute, le prix du *pétrole* reste sujet à des pressions à la baisse; cependant, face aux incertitudes de la situation actuelle, deux évolutions extrêmes peuvent être envisagées :

- la multiplication des rabais offerts individuellement par les différents producteurs déclencherait un mouvement cumulatif de baisse des prix spot nécessitant à terme une révision du prix officiel;
- une détérioration des relations dans le Golfe Persique, entraînant un blocage du trafic maritime, conduirait à de fortes hausses de prix.

Comme une nouvelle flambée des prix reste, au-delà des aléas politiques, peu vraisemblable, une hypothèse intermédiaire a été retenue : le prix du pétrole exporté par l'OPEP s'établirait à 28 dollars par baril en 1984-1985 contre 28,9 dollars en 1983.

Pour les *matières premières non énergétiques*, il est prévu que les prix moyens, exprimés en dollars, augmenteraient de 6 % en 1985 (après + 4 % en 1984), soit une progression insuffisante pour retrouver, en valeur nominale, les niveaux atteints en 1980.

La demande en provenance de la zone hors O.C.D.E.

Pour l'OPEP, l'hypothèse du maintien du cours du pétrole au voisinage du prix de référence, ainsi que le raffermissement attendu du volume de la production, devraient permettre d'interrompre la forte baisse des recettes d'exportations constatée durant les deux dernières années. Toutefois, les achats à l'étranger continueraient à être comprimés en vue de limiter le prélèvement sur les actifs extérieurs.

Parallèlement, les *pays en développement*, par suite de la progression des cours des produits de base et du volume des ventes aux nations industrialisées, verraient leurs recettes d'exportations se redresser et leur déficit commercial se réduire tandis que le volume des importations s'accroîtrait, mais à un rythme inférieur à celui des ventes sur les marchés extérieurs.

Les politiques économiques dans les pays industrialisés

En 1985, une légère détente des taux d'intérêt nominaux est attendue aux *Etats-Unis* où le ralentissement de la demande intérieure allégerait les risques de surchauffe de l'appareil productif et de tensions entre secteur public et secteur privé sur les marchés financiers.

Dans le même temps, au *Japon* et en *Europe*, les taux connaîtraient une diminution un peu supérieure à celle prévue pour les Etats-Unis (— 1 point contre — 0,5 point), par suite notamment de la consolidation de la désinflation intérieure, des progrès obtenus par certains pays en matière budgétaire, du souci de ne pas freiner l'investissement.

a 2) *les prévisions*

Le redressement de l'activité des pays industrialisés s'infléchirait en 1985, en raison essentiellement du ralentissement de la croissance aux *Etats-Unis*, où la progression du volume du P.N.B. passerait de 6,2 % en 1984 à 3 % en 1985 sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

- la fin du fort mouvement de baisse du taux d'épargne constaté depuis deux ans;
- le retournement du cycle des stocks.

Dans les *autres pays industrialisés*, la variation du rythme d'activité serait moins accentuée par suite de la bonne tenue de la demande sur le marché intérieur et du redressement de la demande en provenance de la zone hors O.C.D.E.

Ainsi, en 1985, le retour à une évolution plus modérée de l'économie mondiale s'accompagnerait d'une meilleure répartition de la croissance entre les pays riverains du Pacifique et les pays européens tandis que se produirait une certaine convergence dans le rééquilibrage entre demande intérieure et demande étrangère : entre 1983 et 1985, la contribution du solde extérieur à la progression en volume du PIB passerait de — 1,2 à — 0,1 point aux *Etats-Unis*, de 1,6 à 0,6 point au Japon et de — 0,2 à + 0,3 point pour l'ensemble de nos cinq principaux partenaires européens.

CROISSANCE DU P.I.B. EN VOLUME

| | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|------|------|------|
| R.F.A. | 0,9 | 2,4 | 2,0 |
| Royaume-Uni | 3,5 | 2,6 | 2,0 |
| C.E.E. à 5 | 1,2 | 2,4 | 2,0 |
| Etats-Unis | 3,4 | 6,2 | 3,0 |
| Japon | 3,0 | 4,6 | 4,0 |
| Pays industrialisés (*) | 0,9 | 2,5 | 2,0 |
| Demande de produits manufacturés adressée à la France | 1,6 | 5,3 | 4,8 |

(*) Pondération par la structure des exportations de la France.

Source : 1983 : comptes nationaux ; 1984-1985 : prévision des budgets économiques (direction de la prévision).

EVOLUTION DES PRIX A LA CONSOMMATION

| | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------|-----------|------|------|
| R.F.A. | 3,2 (2,6) | 2,6 | 2,1 |
| Royaume-Uni | 5,4 (5,3) | 5,2 | 5,4 |
| C.E.E. à 5. | 6,3 | 5,2 | 4,6 |
| Etats-Unis | 3,9 (3,8) | 4,3 | 5,6 |
| Japon | 1,5 (1,8) | 1,8 | 2,2 |
| Pays industrialisés (*) | 6,8 | 5,6 | 4,9 |

Chiffres entre parenthèses = glissement des prix de détail.

(*) Pondération par la structure des exportations de la France.

Source : 1983 : comptes nationaux ; 1984-1985 : prévision des budgets économiques (direction de la prévision).

Ces perspectives de l'environnement international étant admises, les experts gouvernementaux ont tracé celles propres à l'économie française pour 1985.

b) l'économie française

De manière globale, le Gouvernement considère que l'année 1985 devrait voir la consolidation des progrès réalisés depuis 1982 en matière de désinflation et de redressement du commerce extérieur.

b 1) la poursuite de la désinflation et le rétablissement attendu de l'équilibre extérieur

Il est admis que la décélération des prix se poursuivrait en 1985, favorisée par le contexte international et par la modération des coûts des entreprises résultant notamment d'une croissance toujours soutenue de la productivité.

Il est prévu que, contrairement aux comportements traditionnels d'ajustements fondés sur les hausses constatées dans le passé, les prix et les revenus nominaux seront fixés en fonction d'un taux d'inflation anticipé conforme aux orientations arrêtées par le Gouvernement. De ce fait, on observe que depuis 1984, une telle évolution est inscrite dans le dispositif de prix mis en place ainsi que dans les augmentations de salaires prévues pour les entreprises privées et dans le secteur public.

Avec un rythme de hausse des prix de 4,5 %, objectif qu'il s'est fixé pour 1985, le Gouvernement estime que disparaîtra le différentiel de prix avec nos principaux partenaires européens.

Dans la même optique, l'équilibre de nos échanges extérieurs devrait être obtenu en 1985.

Le Gouvernement estime que le développement du commerce international et l'amélioration de la compétitivité globale de l'économie française assureront une croissance soutenue de nos ventes. Par ailleurs, la forte augmentation de la facture énergétique enregistrée en 1984 devrait, à son avis, faire place à une baisse l'année prochaine, étant observé que cette prévision est évidemment très dépendante de l'hypothèse retenue pour le cours du dollar; s'il devait à nouveau s'élever en 1985, il est précisé que le rééquilibrage de nos échanges, sans être remis en cause, serait retardé de quelques mois.

b 2) *les revenus des ménages et les résultats des entreprises.*

Les entreprises et les ménages bénéficieraient d'une amélioration de leurs revenus en 1985. Pour les premières, le redressement attendu permettrait à la reprise de l'investissement de prendre toute son ampleur en 1985; pour les seconds, après deux années de quasi stabilité, le pouvoir d'achat du revenu disponible progresserait de 1,6 % en 1985, essentiellement par suite des allègements fiscaux.

PRINCIPALES DONNEES CONCERNANT L'ECONOMIE FRANÇAISE

| | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-------|------|------|
| 1. Equilibre en volume des ressources et des emplois du P.I.B. | | | |
| P.I.B. total | 1,0 | 1,3 | 1,8 |
| P.I.B. marchand | 0,9 | 1,3 | 2,0 |
| Importations | — 3,1 | 3,0 | 2,6 |
| Consommation des ménages..... | 0,9 | 0,8 | 1,5 |
| Investissement des entreprises..... | — 4,0 | 1,1 | 2,5 |
| Exportations | 2,3 | 4,7 | 4,1 |
| 2. L'évolution des prix et des salaires | | | |
| Prix à la consommation | | | |
| ● Glissement | 9,3 | 6,7 | 4,5 |
| ● Moyenne..... | 9,6 | 7,6 | 5,2 |
| Pouvoir d'achat : | | | |
| ● du salaire moyen par tête..... | 0,8 | 0 | 0 |
| ● des prestations sociales | | 2,5 | 2,2 |
| ● du revenu disponible brut..... | — 0,3 | 0,2 | 1,6 |
| 3. Les échanges avec l'étranger | | | |
| Solde commercial douanier (F.A.B.-F.A.B. en milliards) | — 49 | — 33 | 2 |

En 1985, la contribution de la demande intérieure finale augmenterait (+ 1,4 %) tout en restant à un rythme inférieur à celui de la demande étrangère (+ 2 %); à une progression soutenue de l'investissement des entreprises s'ajouterait la reprise de la consommation des ménages suscitée par l'amélioration de leur revenu disponible réel. La croissance des exportations étant plus forte que celle des importations, la situation du solde extérieur serait positive.

Au total, le taux de croissance du PIB marchand pourrait atteindre 2 % en 1985; celui du PIB non marchand (qui représente, pour l'essentiel, la valeur ajoutée des services produits par les administrations publiques) serait inférieur (+ 1,8 %), compte tenu de l'effort de compression des dépenses courantes exigé par la limitation des déficits publics et accentué en 1985 en raison des mesures de réduction des prélèvements obligatoires.

L'amélioration en résultant entraînerait un ralentissement de la baisse de l'activité (effectifs occupés × durée du travail). De plus, compte tenu de l'évolution de la réglementation relative à l'aménagement du temps de travail (qui susciterait un accroissement du travail à temps choisi ou à temps partiel), du rétablissement de la situation financière des entreprises, de l'augmentation des investissements ainsi que des incitations spécifiques mises en place (contrats de solidarité, réduction du travail), la durée hebdomadaire moyenne du travail qui était de 39,2 heures en 1983 se situerait au-dessous de 39 heures en 1985. Sous cette hypothèse, la variation annuelle des effectifs passerait de — 1,2 % en 1984 à — 0,7 % l'an prochain.

En définitive, le Gouvernement estime que 1985 devrait voir l'harmonisation de notre taux d'inflation avec la moyenne étrangère, le retour à l'équilibre des échanges extérieurs, enfin l'amorce d'une expansion qui se poursuivrait au cours des années suivantes à mesure que l'effort de rénovation de notre économie porterait ses fruits.

B. DES HYPOTHESES FRAGILES

Pour mesurer la validité de ces différentes hypothèses, il convient de confronter les perspectives ainsi tracées avec celles établies pour l'an prochain tant par l'O.C.D.E. que par les principaux instituts français de conjoncture.

1. Un environnement international incertain

Selon l'O.C.D.E., d'ici à la fin de l'an prochain, des divergences sensibles seraient observées entre les différentes régions relevant de cette organisation.

Aux *Etats-Unis*, on enregistrerait un ralentissement assez net de l'activité, alors que le déficit structurel grandissant des finances publiques contribuerait à maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé.

Les entreprises, malgré l'amélioration de leur bilan, verraient ralentir la progression de leurs équipements tandis que la croissance de la consommation privée s'affaiblirait.

Au *Japon*, l'investissement privé s'accélérait compensant en partie l'atonie de la consommation privée; l'importante contribution positive attendue des exportations nettes pourrait porter la croissance du P.N.B. réel à près de 4 % en 1985.

En *Europe*, il semble peu probable que la reprise qui a démarré plus tardivement et reste fragile, s'accroisse suffisamment pour permettre une réduction significative du niveau du chômage d'ici à la fin de 1985.

Si l'augmentation précitée de la consommation des ménages est de 1 à 1,5 % en termes réels et celle des dépenses publiques sur biens et services encore moindre, en revanche les perspectives d'évolution des investissements s'améliorent : les taux de croissance seraient de l'ordre de + 2,5 à + 3,5 % à la triple condition que :

- la modération des salaires persiste,
- les taux d'intérêt diminuent,
- la productivité du travail se redresse.

La demande intérieure s'élèverait de 2 % et le solde du commerce extérieur apporterait une contribution significative à la progression du P.N.B.

De manière globale, les taux d'inflation tendraient à se rapprocher, une certaine hausse aux Etats-Unis et au Japon étant en quelque sorte compensée par un léger recul en Europe. Si, comme on peut s'y attendre, la balance extérieure américaine continue de se dégrader, la contrepartie de cette évolution se retrouverait dans les balances des autres pays et se traduirait notamment par un accroissement prononcé de l'excédent du Japon.

Ces perspectives d'une expansion modérée dans la zone de l'O.C.D.E. considérée globalement ont été établies dans l'hypothèse d'une modération salariale. Toutefois, dans la mesure où l'inflation ne semble pas devoir baisser beaucoup, ce facteur qui a joué dans la croissance récente de la consommation perdra de sa force : la progression de l'activité interne pourrait s'en trouver sensiblement affectée.

Dans la mesure où l'investissement a été freiné par le manque de liquidités, l'amélioration de la marge brute d'autofinancement contribuera à le relancer, étant entendu que, dans certains secteurs, l'insuffisance des capacités servira de stimulant. Cependant, l'élément clé reste la confiance des chefs d'entreprise dans la stabilité des politiques monétaire et budgétaire et dans la reprise.

Il reste qu'une forte pression à la hausse des taux d'intérêt aux Etats-Unis freinerait la formation des stocks, l'investissement et l'achat de biens de consommation durables : cette évolution qui aurait des implications internationales, pourrait se traduire par une dépression de la demande dans la zone de l'O.C.D.E. Par contre, une baisse modérée du cours du dollar, compte tenu de son effet direct sur les exportations américaines, accroîtrait les chances de durée de la reprise aux Etats-Unis. Parallèlement, dans les pays dont la monnaie s'appréciera et qui décideraient de réduire leurs taux d'intérêt, l'activité économique sera relancée, ce qui compensera l'incidence de l'affaiblissement de leurs exportations notamment vers les Etats-Unis.

2. L'économie française : éviter les dérapages

Les limites de la croissance de notre économie sont à ce point étroites que, comme l'a rappelé récemment le Premier ministre, une progression relativement forte de celle-ci dans la situation actuelle est susceptible de provoquer des dérapages particulièrement dangereux pour le commerce extérieur et notre monnaie. A cet égard, les

hypothèses retenues pour 1985, à savoir une augmentation du PIB marchand de 2 % (contre une progression aléatoire de 1,3 % en 1984) paraissent bien fragiles.

L'estimation officielle résulte certes de la perspective d'une expansion de la demande extérieure adressée à la France de l'ordre de 4,3 % l'an prochain, ce qui provoquerait un relèvement de nos ventes à l'étranger de 4,1 %. Au demeurant, l'augmentation qui devrait être beaucoup plus forte pour les biens manufacturés, (alors que ceux-ci jusqu'ici n'ont pas suivi la demande mondiale) interviendrait alors que notre compétitivité en matière de prix tend de plus en plus à diminuer.

Dans ces conditions, il semble que le léger excédent annoncé de 2 milliards de francs pour l'année 1985 au titre de nos échanges extérieurs ne saurait être considéré que comme une norme, d'autant que les hypothèses établies reposent sur un cours moyen du dollar de 8,20 F. Peut-être le Gouvernement tente-t-il ainsi d'exorciser le déficit des échanges extérieurs qui, alourdissant une dette publique en forte croissance, le contraindrait à accentuer sa politique de rigueur : il reste que l'O.C.D.E. estime ce déficit pour 1985 à environ 2 milliards de dollars, soit de l'ordre de 18 milliards de francs.

L'estimation officielle du taux de croissance pour 1985 s'expliquerait également par la reprise relativement forte escomptée de la consommation des ménages (+ 1,5 % en 1985 contre + 0,8 % en 1984) par suite de l'amélioration des revenus des entreprises individuelles et des travailleurs indépendants, de la progression des prestations sociales et de la réduction des prélèvements obligatoires. Cependant, en raison du relèvement d'un certain nombre de taxes, le redressement de la consommation des ménages risque d'être moins élevé que prévu.

Autre hypothèse fragile, celle concernant la hausse moyenne des prix à la consommation qui serait de 5,2 % en 1985 (contre + 7,6 % en 1984). La vérité des tarifs publics, qui est, à juste titre, mise en œuvre, devrait en fait conduire à porter le taux attendu de 5,2 % aux environs de 6 %. Or, une progression de la hausse des prix plus forte si elle offre l'avantage de procurer des recettes plus abondantes, provoque généralement, sauf à réduire en proportion les dépenses, l'aggravation du déficit budgétaire.

Enfin, s'agissant de l'hypothèse portant sur l'investissement des entreprises, il faut souligner que l'effet d'entraînement généralement espéré de la croissance des crédits d'équipement civil et militaire sera

particulièrement faible en 1985. En outre, le taux retenu (+ 2,5 % en 1985 contre 1,1 % en 1984) ne paraît guère compatible avec celui des importations (+ 2,6 % en 1985 contre + 3 % en 1984) s'il est vrai que la réalisation d'investissements nécessite souvent des achats importants à l'étranger.

Ainsi, en dépit d'un jeu subtil de surestimations et de sous-estimations qui tendent à justifier le taux de croissance affiché, les perspectives avancées par le Gouvernement paraissent bien fragiles.

CHAPITRE II

LA PRESENTATION DU BUDGET DE 1985

Le budget de 1985 devrait, selon le Gouvernement, limiter l'évolution des dépenses, traduire les priorités de l'action de l'Etat et proposer des mesures, notamment en matière fiscale, qui vont dans le sens de la justice. Qu'en est-il exactement ? A ce sujet, la presse elle aussi s'interroge : budget-séduction ? budget-vérité ?

Avant de nous prononcer, considérons d'abord les changements de structure intervenus.

A. LES MODIFICATIONS STRUCTURELLES DU BUDGET GENERAL POUR 1985

Le budget de l'Etat ne saurait constituer un cadre immuable : en effet, recettes et dépenses sont, en fonction des orientations choisies, en constante évolution. Ceci ne facilite certes pas les comparaisons d'une année sur l'autre. Mais pour que celles-ci soient éclairantes, il est nécessaire de procéder à un examen détaillé des principales modifications mises en œuvre.

1) A la charge du budget général
(+ 13 368 millions de francs)

a) La prise en compte par l'Etat de la compensation du dégrèvement de la taxe professionnelle.

En prenant en charge un nouveau dégrèvement de taxe professionnelle de 10 milliards de francs, l'Etat entend favoriser l'emploi et l'investissement productif et contribuer de façon significative à l'allègement du poids des prélèvements obligatoires.

Le produit de la taxe professionnelle supporté par les entreprises serait ainsi ramené, en 1985, à 59,7 milliards de francs au lieu de 69,7 milliards.

b) Le versement exceptionnel à la Caisse nationale d'assurance maladie.

Afin de compenser la perte de recettes consécutive à la suppression, en juillet 1984, de la vignette-tabac, l'Etat versera, en 1985, une somme de 2 020 millions de francs à la Caisse nationale d'assurance maladie.

c) La prise en charge par l'Etat d'un emprunt de l'UNEDIC.

Dans le cadre des accords conclus en février 1984 entre les différents partenaires intéressés, l'Etat a décidé d'assurer le service de l'emprunt de 6 milliards de francs contracté, en juin 1982, par l'UNEDIC : le taux d'intérêt de cet emprunt d'une durée de huit ans est fixé à 16,5 %.

En 1985, il en résulte pour l'Etat, au titre de la charge des intérêts, une dépense de 990 millions de francs inscrite au chapitre 11-02 du budget des charges communes.

d) La budgétisation des crédits des centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

A compter de 1985, les CETE ne seront plus financés que par des crédits budgétaires inscrits en loi de finances initiale et par des fonds de concours en provenance des collectivités locales.

Cette réforme qui se traduit par l'inscription complémentaire d'un crédit de 357,9 millions de francs au budget du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, met fin à une situation souvent dénoncée par la Cour des Comptes.

2) A la décharge du budget général
(24 463 millions de francs).

a) la non-rémunération des dépôts des chèques postaux.

Le Gouvernement a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 1985, les fonds des comptes chèques postaux mis à la disposition du Trésor ne seront plus rémunérés : le taux applicable aux fonds des chèques postaux, fixé à 6,5 % de 1980 à 1983, a été ramené à 5,5 % en 1984.

Rappelons que la dotation inscrite à ce titre dans la loi de finances initiale pour 1984 s'élevait à 5 970 millions de francs.

b) Les financements industriels assurés par le budget annexe des P.T.T.

En 1984, le budget annexe des P.T.T. s'est vu confier le financement du développement de la filière électronique en vue d'une amélioration de l'efficacité des interventions de l'Etat dans ce secteur et d'une utilisation optimale des compétences techniques de l'administration des P.T.T.

En 1985, il est prévu que le budget annexe des P.T.T. prendra en charge les crédits de l'INRIA (Institut national de la recherche informatique et automatique) et du CESIA (Centre d'études des systèmes informatiques des administrations) précédemment inscrits au budget de la Recherche. Si l'on y ajoute les crédits de l'ADI (Agence de l'informatique), la dotation s'élève à environ 184 millions de francs.

En outre, en 1985, les crédits consentis par les P.T.T. au développement de la filière électronique atteindront 2 111 millions de francs (+ 66 %) et leur contribution aux apports en fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filière électronique est fixée à 1 700 millions de francs (+ 6,2 %).

Enfin, motif pris de l'importance des satellites pour les télécommunications dans les années prochaines, les P.T.T. assureront le financement des programmes du Centre national d'études spatiales (C.N.E.S.) soit, en 1985, une dépense de 3 263 millions de francs.

c) La création du budget annexe de la navigation aérienne (BANA).

Le budget annexe de la navigation aérienne créé en 1985 devrait « permettre l'effort nécessaire de modernisation et d'investissement pour la création d'un lien direct entre les redevances perçues et les dépenses engagées, conformément au traité instituant l'organisation internationale Eurocontrol ».

Les conséquences sur le budget général en 1985 peuvent être résumées de la façon suivante :

— *une augmentation des recettes de 105 millions de francs* (diminution de 1 042 millions due à l'affectation au BANA de la redevance de route et augmentation de 1 147 millions au titre des versements opérés par le BANA au profit du budget général : remboursement des charges de personnel : 890 millions de francs, intérêts versés : 125 millions de francs et amortissement financier : 132 millions de francs);

— *une réduction des dépenses de 135 millions de francs* (diminution de 274 millions et de 300 millions : respectivement des crédits de fonctionnement et des dépenses d'équipement et *augmentation* de 439 millions de francs de la subvention d'exploitation au BANA).

d) Deux catégories d'opérations importantes (11 milliards de francs) continueront en 1985 à être mises à la charge de divers fonds alors que manifestement elles devraient être financées par le budget de l'Etat :

— celles effectuées au titre du **Fonds spécial des grands travaux** de l'ordre de 4 milliards de francs;

— celles intéressant le logement financées sur le **fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne** à hauteur de 7 milliards de francs.

C'est donc au total un peu plus de 11 milliards de francs qui, au-delà des compensations, seront utilisés à partir de crédits non budgétaires pour doter les actions menées dans le cadre du budget.

B. LES CONTRAINTES

Le projet de budget pour 1985 a été élaboré en tenant compte de deux contraintes :

— une baisse d'un point des prélèvements obligatoires due autant à la quasi-stagnation de l'activité et du taux de prélèvement qu'à la baisse des impôts;

— la limitation du déficit budgétaire à 3 % du PIB.

1. La baisse des prélèvements obligatoires

Depuis 1973, les prélèvements obligatoires ont augmenté d'un point environ par an pour faire face à la progression des dépenses, essentiellement par un relèvement plus important des dotations sociales.

(En pourcentage)

| 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 35,7 | 36,3 | 37,4 | 39,4 | 39,4 | 39,5 | 41,1 | 42,5 | 42,7 | 43,7 | 44,1 |

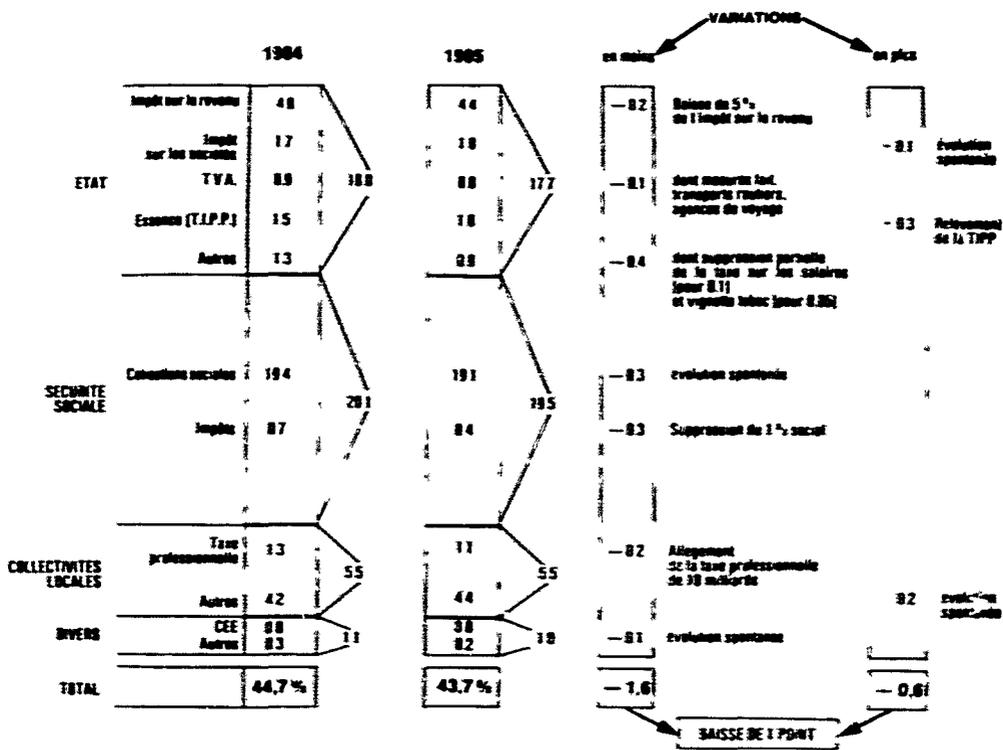
Source : Comptes de la nation.

Le Président de la République s'est, à juste titre, élevé contre le danger d'une montée ininterrompue de ces prélèvements : « Trop d'impôts, pas d'impôts ». Il a alors demandé au Gouvernement d'en réduire le montant d'un point, ce qui devait conduire celui-ci à les diminuer en réalité de deux points puisque, si rien n'avait été entrepris, il y aurait eu, par suite de l'évolution spontanée, une aggravation d'un point en 1985.

Pour juger du parcours accompli, il faut considérer d'abord le point de départ : le taux prévu en 1983 par l'INSEE étant de 44,7 % et M. Delors ayant indiqué, lors de la présentation de la loi de finances pour 1984, que l'augmentation prévue à ce titre pour cette année-là serait de 0,9 %, le taux des prélèvements obligatoires à prendre en considération aurait normalement dû être 45,6 % du PIB.

Or, en raison de la faible croissance enregistrée en 1983 — qui aurait alors provoqué une décélération de la pression fiscale et parafiscale — le niveau de 44,1 % a été retenu pour 1983; puis, sur ces bases rectifiées, il a été indiqué que le niveau atteint en 1984 a été de 44,7 %.

Dès lors, en procédant à un abattement d'un point, l'ensemble serait ramené en 1985 à 43,7%. De son côté le Gouvernement indique que l'opération engagée pour 1985 s'est traduite par une baisse de 1,8 point par rapport aux prévisions révisées de la loi de finances pour 1984.



**LE POIDS DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES BUDGETS ECONOMIQUES
ASSOCIES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985**

| | 1983 | | | 1984 | | | 1985 | | |
|---------------------------------|-----------------------|--------------------------|------|-----------------------|--------------------------|------|-----------------------|--------------------------|------|
| | En millions de francs | En pourcentage du P.I.B. | | En millions de francs | En pourcentage du P.I.B. | | En millions de francs | En pourcentage du P.I.B. | |
| <i>Etat</i> (1) | 719 491 | | | 776 908 | | | 821 844 | | |
| Impôt sur le revenu (2) | 184 515 | 4,7 | | 199 238 | 4,6 | | 206 125 | 4,4 | |
| Impôt sur les sociétés | 68 126 | 1,7 | | 72 240 | 1,7 | | 85 394 | 1,8 | |
| T.V.A. | 354 924 | 9,0 | 18,2 | 386 662 | 8,9 | 18,0 | 407 813 | 8,8 | 17,7 |
| T.I.P.P. | 57 554 | 1,4 | | 64 830 | 1,5 | | 84 910 | 1,8 | |
| Autres (1) | 54 372 | 1,4 | | 53 938 | 1,3 | | 37 602 | 0,9 | |
| <i>Sécurité sociale</i> | 781 516 | | | 868 289 | | | 902 067 | | |
| Cotisations sociales (3) | 762 399 | 19,3 | | 839 074 | 19,4 | | 885 566 | 19,1 | |
| Impôts (4) | 19 117 | 0,5 | 19,8 | 29 215 | 0,7 | 20,1 | 16 501 | 0,4 | 19,5 |
| <i>Collectivités locales</i> | 201 322 | | | 240 393 | | | 259 253 | | |
| Taxe professionnelle | 50 259 | 1,3 | | 58 590 | 1,3 | | 53 114 | 1,1 | |
| Autres | 151 063 | 3,8 | 5,1 | 181 803 | 4,2 | 5,5 | 206 139 | 4,4 | 5,5 |
| <i>Divers</i> | 41 378 | | | 45 781 | | | 46 411 | | |
| C.F.E. | 32 952 | 0,8 | 1,0 | 33 931 | 0,8 | 1,1 | 36 469 | 0,8 | 1,0 |
| Autres | 8 426 | 0,2 | | 11 850 | 0,3 | | 9 942 | 0,2 | |
| Total | 1 743 707 | 44,1 | | 1 931 371 | 44,7 | | 2 029 575 | 43,7 | |
| Rappel montant du P.I.B. | 3 957 000 | | | (5) 4 317 200 | | | (6) 4 640 000 | | |

(1) Hors cotisations sociales reçues.

(2) A l'exclusion de la contribution sociale de 1 %.

(3) Y compris cotisations sociales reçues par l'Etat.

(4) Y compris contribution sociale de 1 %.

(5) Estimation.

(6) Prévision.

Certes, la réduction d'un point des prélèvements obligatoires, ne doit pas être supportée entièrement par le budget de l'Etat qui, de ce fait, sera affecté par :

a) la diminution nette des recettes fiscales (- 5 792 millions de francs) :

(En millions de francs)

| | |
|--|---------------|
| Impôt sur le revenu..... | 10 000 |
| - Taxe sur les salaires | 5 600 |
| Défiscalisation taxes d'apprentissage et de formation professionnelle continue | 1 900 |
| Mesures diverses | 130 |
| Total I | 17 630 |

Cette perte de ressources est toutefois compensée pour partie par des augmentations des recettes fiscales :

| (En millions de francs) | | |
|-------------------------|--|----------|
| -- | Taxe intérieure sur les produits pétroliers (1)..... | + 9 601 |
| -- | Timbre douanier | + 264 |
| -- | Impôt sur les sociétés..... | + 860 |
| -- | Taxe sur la valeur ajoutée..... | + 113 |
| -- | Prélèvement sur les entreprises pétrolières..... | + 1 000 |
| | Total II | + 11 838 |

b) la prise en compte de dépenses supplémentaires (11 370 millions de francs) :

| (En millions de francs) | | |
|-------------------------|---|-----------|
| | Compensation versée aux collectivités locales au titre du dégrèvement de la taxe professionnelle | 10 000 |
| | Versement effectué au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie en raison de la suppression de la vignette tabac... | 1 200 (2) |
| | Majoration du remboursement forfaitaire de la T.V.A. aux producteurs laitiers.... | 170 |
| | Total III..... | 11 370 |

L'effort total de l'Etat consenti pour contribuer à la baisse des prélèvements obligatoires atteint donc 17 162 millions de francs (I-II + III).

Sur la base d'un montant du PIB estimé pour 1985 à 4 640 millions de francs, la valeur du point est de 46 400 millions de francs. Si l'on se rapproche de ce dernier chiffre, celui de 17 162 millions, *on constate qu'à lui seul l'Etat contribuera à hauteur de près de 40 % à la diminution du taux des prélèvements obligatoires rapportés au PIB en 1985.*

(1) Seules les mesures nouvelles doivent être prises en considération lorsqu'il s'agit, comme ici d'apprécier l'évolution du poids des prélèvements obligatoires en 1985 par rapport au niveau atteint en 1984.

(2) Sur le versement de 2 020 milliards de francs à la Caisse nationale d'assurance maladie n'est pris en compte que le produit de la vignette tabac en 1984 à hauteur de 1 200 millions).

Comme, par ailleurs, les collectivités locales verront en 1985 leur part dans les prélèvements obligatoires se stabiliser à 5,5 % du PIB, ce sont en définitive, les administrations publiques de sécurité sociale qui devraient consentir l'effort complémentaire pour atteindre l'objectif fixé.

La suppression de la contribution sociale de 1 % entraînant une diminution des prélèvements sociaux de 12 700 millions de francs, ce qui porte à 29 862 millions de francs le montant de l'ensemble des mesures ci-dessus rappelées, il a fallu alors prendre en compte une diminution de près de 16 600 millions de francs imputable à l'évolution spontanée des cotisations sociales (14 000 millions de francs) et des recettes fiscales de l'Etat (2 600 millions de francs) calculée sur la base de compensations affinées en fonction d'une progression plus ou moins forte, en valeur, par rapport au PIB total. C'est dire qu'on est en droit de s'interroger sur la rigueur d'une telle démarche !

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de se féliciter de l'orientation choisie au plan des principes : il apparaît, en effet, que la baisse des prélèvements obligatoires est de nature à susciter une augmentation du pouvoir d'achat du revenu disponible et est susceptible de contribuer à la restauration de l'épargne des ménages et des entreprises et d'inciter les services publics à une plus grande vigilance dans l'utilisation des crédits qui leur sont alloués.

Ainsi est accompli un effort, encore modeste, pour contenir autant qu'il est possible les conséquences de la dérive des choix malencontreux effectués depuis 1981. Mais les grandes orientations que nous avons jugées inadaptées à la situation économique de notre pays ne sont pas profondément révisées.

Au reste, la baisse de 1 point des prélèvements obligatoires paraît à l'évidence surestimée : elle serait beaucoup plus proche de 0.4 point.

2. La fixation du déficit budgétaire à 3 % du produit intérieur brut

Le projet de loi de finances pour 1985, avant l'examen par l'Assemblée nationale, prévoyait un déficit de 138,9 milliards de francs correspondant à 3 % du produit intérieur brut ; celui-ci a été porté, à

la suite des travaux de l'Assemblée nationale, à 140,7 milliards de francs. Selon le Gouvernement, un tel déficit n'a rien d'excessif dans la mesure où il situe la France en position médiane par rapport à ses partenaires européens (les positions extrêmes étant occupées par la R.F.A. avec 2,2 % d'une part, l'Italie avec 13,7 % d'autre part).

Il reste que, dans ce domaine, il faut non seulement tenir compte essentiellement des possibilités offertes par le marché financier sans pour autant que l'Etat exerce un « effet d'éviction » sur les placements productifs, mais encore éviter deux risques importants :

L'augmentation du financement monétaire est de nature à relancer les tensions inflationnistes par suite d'un excès des liquidités mises en circulation.

Le recours important à l'emprunt peut compromettre l'effort entrepris en vue d'orienter l'épargne vers l'investissement et limite les marges ultérieures de manœuvre de l'Etat compte tenu de la nécessité de faire face au service de la dette.

Au demeurant, il apparaît que pour l'année 1984, comme ce fut déjà le cas en 1983, la norme de 3 % du PIB sera dépassée : comme l'an dernier, en effet, le déficit constaté en fin d'année serait de l'ordre de 3,3 % du PIB (soit de 140 milliards de francs contre un déficit prévisionnel de 125,8 milliards de francs). Qu'en sera-t-il pour 1985 ? Il est à craindre que, malgré les mesures de stricte gestion que le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget entend mettre en œuvre, l'aggravation en fin d'exercice du déficit prévisionnel ne soit sensible.

C. LE FREINAGE DES DEPENSES

En matière de dépenses, compte tenu de l'impact d'un endettement aggravé, le Gouvernement a dû consentir un important effort d'économies qui affecte essentiellement les dépenses de fonctionnement des administrations et des unités militaires.

1) La présentation générale des dépenses

Pour une meilleure lecture du projet de budget pour 1985, il paraît utile de regrouper, selon leur nature, les charges proposées et de les comparer avec celles votées pour 1984.

ANALYSE PAR NATURE DES CHARGES DU BUDGET GENERAL POUR 1985

| | 1984 (MF) | 1985 (MF) | Structure | | Evolution en MF | 1985-1984 en MF |
|--|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|
| | | | 1984 (%) | 1985 (%) | | |
| <i>I. Dépenses ordinaires</i> | | | | | | |
| 1. Dette publique (1) | 69 953 | 83 945 | 7,5 | 8,4 | + 20 | + 13 992 |
| 2. Pouvoirs publics | 2 588 | 2 629 | 0,3 | 0,3 | + 1,6 | + 4 |
| 3. Rémunérations et charges sociales (2) | 253 396 | 269 890 | 27,0 | 27,1 | + 6,5 | + 16 490 |
| dont militaires | 51 104 | 53 884 | | | + 5,4 | + 2 780 |
| 4. Pensions | 78 908 | 84 482 | 8,4 | 8,5 | + 7,1 | + 5 570 |
| dont militaires | 28 903 | 31 822 | | | + 10,1 | + 2 910 |
| 5. Subventions de fonctionnement | 29 080 | 29 912 | 3,1 | 3 | + 2,9 | + 830 |
| 6. Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement | 44 599 | 44 814 | 4,8 | 4,5 | + 0,5 | + 21 |
| 7. Interventions économiques | 83 027 | 101 669 | 8,9 | 10,2 | + 24,5 | + 18 64 |
| 8. Interventions sociales | 169 443 | 156 205 | 18,1 | 15,7 | 7,8 | 13 23 |
| 9. Autres interventions | 63 022 | 66 584 | 6,7 | 6,7 | + 5,7 | + 3 56 |
| Total I | 794 016 | 840 131 | 84,8 | 84,4 | + 5,8 | + 46 11 |
| <i>II. Dépenses en capital</i> | | | | | | |
| 1. Investissements civils directs (3) | 27 947 | 26 680 | 3,1 | 2,7 | 4,5 | 1 26 |
| 2. Subventions d'investissements civils (4) | 44 709 | 56 991 | 4,9 | 5,7 | + 27,5 | + 12 28 |
| 3. Réparation des dommages de guerre | 17 | 16 | | | 5,9 | --- |
| 4. Equipement militaire | 66 600 | 71 700 | 7,2 | 7,2 | + 7,6 | + 5 100 |
| Total II | 142 273 | 155 387 | 15,2 | 15,6 | + 9,2 | + 13 11 |
| Total général I + II | 936 289 | 995 518 | 100 | 100 | + 6,3 | + 59 22 |

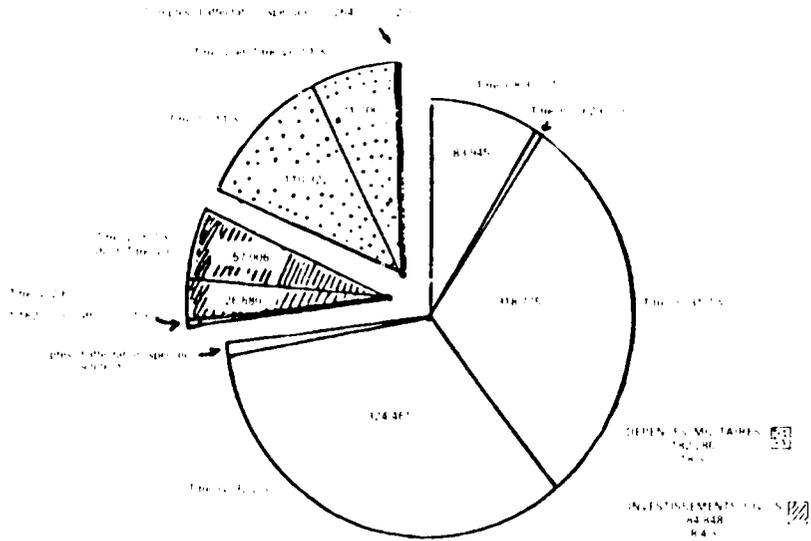
(1) Déduction faite des remboursements et dégrèvements.

(2) Déduction faite des versements de l'Etat à lui-même en 1984.

(3) Compte tenu des transferts de crédits au profit du budget annexe de la navigation aérienne (241,25 millions de francs).

(4) Compte tenu des transferts de crédits au profit du budget annexe des P.T.T. (3 169 millions de francs).

LES DEPENSES DU BUDGET GENERAL ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE



1. Déduction faite des dégrèvements et remboursements, le total est de 149 844.

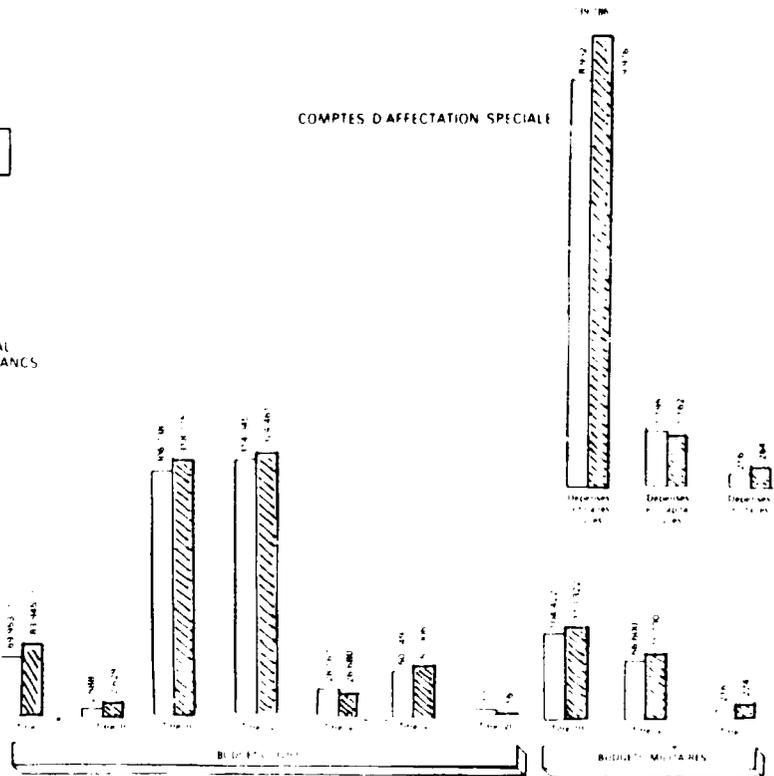
DEPENSES ORDINAIRES CIVILES

COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

TOME 1 1969/70
TOME 2 1970/71

BUDGET GENERAL EN MILLIONS DE FRANCS

■ 1969
□ 1970



1. Déduction faite des dégrèvements et remboursements, le total est de 149 844 millions de francs.
 2. Dont budget général civil et militaire 99 5 millions de francs et comptes d'affectation spéciale 11 3 millions de francs.

Présenté de manière plus succincte, le « volet » dépenses du projet de budget pour 1985 comprend :

| | Part dans l'ensemble (%) |
|--|--------------------------|
| La dette publique | 8,4 |
| Le fonctionnement (civil et militaire) | 43,4 |
| Les interventions | 32,6 |
| L'équipement civil | 8,4 |
| L'équipement militaire | 7,2 |

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

| | En milliards de francs | Part dans l'ensemble (%) |
|---------------------------------|------------------------|--------------------------|
| 1 Charges communes (1) | 207,8 | 20,9 |
| 2 Défense | 182,0 | 18,3 |
| 3 Education nationale | 174,6 | 17,5 |
| 4 Travail-Emploi | 49,0 | 4,9 |
| 5 Intérieur et décentralisation | 47,8 | 4,8 |
| 6 Transports intérieurs | 46,4 | 4,7 |
| 7 Urbanisme et logement | 45,0 | 4,5 |
| 8 Agriculture | 32,3 | 3,2 |
| 9 Services financiers | 30,8 | 3,1 |
| 10 Santé et solidarité | 29,6 | 3,0 |
| 11 Redeploiement industriel | 27,7 | 2,8 |
| 12 Anciens combattants | 26,2 | 2,6 |
| 13 Recherche et technologie | 23,0 | 2,3 |
| Ensemble | 922,1 995,5 | 92,6 100 |

(1) Non compris les dépenses en atténuation de recettes 99,1 milliards en 1985

A la lecture des données figurant dans le tableau d'ensemble du budget pour 1985 il ressort que :

les dépenses liées au service de la dette (hors garanties) augmentent de 17,3 % par rapport à 1984,

les autres dépenses de l'Etat connaissent une compression sévère.

2) La forte croissance des crédits du service de la dette publique

Le besoin de financement des administrations publiques qui représentait à peine 0,9 % du PIB en 1980 est passé à 3,3 % en 1983, à 3,1 % en 1984 et serait stabilisé à ce taux en 1985. La nécessité d'y faire face a entraîné un alourdissement particulièrement rapide de la dette intérieure qui est passée de 288,5 milliards de francs au 30 avril 1981 à 598,9 milliards de francs au 31 décembre 1983 et a été multipliée ainsi par 2,1.

Le service de la dette connaît de ce fait une progression marquée, aggravée par le niveau encore relativement élevé des taux d'intérêt : le tableau ci-après en retrace l'évolution depuis 1982.

TOTAL DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE ET EVOLUTION (hors garanties)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|------|-------|--------|--------|
| Montant (milliards de francs) | 51,4 | 56,1 | 68 | 79,8 |
| En % du PIB | 1,42 | 1,43 | 1,62 | 1,72 |
| Evolution en % par rapport à l'année précédente | | + 9,1 | + 21,2 | + 17,3 |

Au reste, les montants de crédits votés dans la loi de finances initiale ont toujours été sensiblement rectifiés en hausse : il est en effet habituel que les prévisions en la matière soient profondément revues car elles sous-estiment généralement le niveau des taux d'intérêt. C'est ainsi que, pour 1984, la charge de la dette serait accrue d'environ 5 milliards; celle affichée pour 1985 risque d'être également majorée tant les taux retenus paraissent peu réalistes, alors même que le relèvement officiellement constaté de 17,3 % en un an est déjà significatif.

La dotation inscrite à cet effet pour 1985 représente 83 945 millions de francs; il faut la rapprocher de l'ensemble des crédits de paiement réservés aux équipements civils qui est de 83 687 millions de francs. La constatation d'une telle égalité est

d'autant plus préoccupante que, *d'une année sur l'autre, l'accroissement de la dette est supérieur de 25 % environ à celui de l'équipement civil.*

C'est dire que les erreurs de politique économique et budgétaire des trois dernières années coûtent cher aujourd'hui au pays. Elles réduisent en effet les possibilités d'investissement public dont le facteur multiplicateur aurait pu normalement contribuer à donner un coup de fouet à notre économie.

3) L'effort d'économies budgétaires

Compte tenu du poids écrasant de la dette, la compression des dépenses des administrations est réelle : tous les titres sont concernés par cet effort d'économies, hormis bien entendu, le titre I qui comprend le service de la dette publique.

Ainsi, en 1985, pour les *budgets civils* :

au titre III, les moyens des services augmenteront de 6,1 %,

au titre IV, les crédits d'intervention progresseront de 2,8 %,

aux titres V et VI, les dotations d'équipement civil croîtront de 5,8 %.

De son côté, le *budget militaire* connaîtra un relèvement de 4,0 % des dépenses ordinaires (titre III) et de 7,6 % des dépenses en capital (titres V et VI).

a) Les dépenses civiles de fonctionnement :

Les crédits inscrits au titre III, ajoutés à ceux des pensions militaires se montent à 350 592 millions de francs (contre 330 483 millions en 1984) et s'accroissent de + 6,1 % d'une année sur l'autre.

Si l'on excepte les pensions militaires, ces dépenses n'augmentent que de 3,9 % en moyenne, les taux évoluant de + 2,5 % (Culture) à + 8,8 % (Urbanisme et logement).

Pour 1985, le Gouvernement aurait établi le montant de ces dotations en fonction des éléments suivants :

le maintien du pouvoir d'achat des rémunérations publiques en masse.

Rappelons que la masse salariale comprend le coût des mesures décidées pour l'année considérée et celui du report des dispositions adoptées l'année précédente: elle intègre celles de portée générale applicables à tous les salariés et celles dites catégorielles.

Ainsi, les crédits de personnel seront relevés de 4,7 %, par suite des mesures prises en matière d'emplois publics.

Les crédits alloués pour 1984 au titre des *rémunérations d'activité* s'élevaient à 210 749 millions de francs se décomposant ainsi qu'il suit :

| | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| rémunérations principales | 183 075 millions de francs |
| allocations | 8 528 millions de francs |
| primes et indemnités..... | 19 146 millions de francs |
| | <u>210 749 millions de francs</u> |

Les crédits budgétaires servant à payer les pensions civiles et militaires de retraite étaient en 1984 de 75 205 millions de francs.

Évolution des effectifs

Alors que, compte tenu de la décentralisation, du progrès technique, des réformes administratives, il sera procédé à la suppression de 8 895 emplois, au reste vacants, des secteurs prioritaires verront leurs effectifs augmenter. Ce sont :

| | |
|------------------------------------|------------------------|
| l'Éducation nationale | + 2 289 emplois |
| la Recherche | + 600 emplois |
| la Justice | + 350 emplois |
| la Formation professionnelle | + 202 emplois |
| | <u>+ 3 441 emplois</u> |

Ainsi, la balance entre les créations et les suppressions d'emplois se traduit par un solde négatif = 5 454 emplois correspondant à une baisse de 0,2 % de l'ensemble des emplois budgétaires.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de ceux-ci en 1985 :

L'EVOLUTION DES EMPLOIS EN 1985

| Ministères | Effectifs 1984 | Créations ou suppressions nettes | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------------------------|------------|
| | | | % |
| <i>Matières sociales</i> | | | |
| I - Section commune | 3 500 | 129 | 3,7 |
| II - Santé-Solidarité | 16 276 | 171 | 1,1 |
| III - Travail-Emploi | 9 364 | 93 | 1 |
| Agriculture | 30 536 | 186 | 0,6 |
| Anciens combattants | 5 037 | 300 | 6 |
| Commerce et artisanat | 132 | 1 | 0,8 |
| Culture | 11 317 | 107 | 0,9 |
| DOM-TOM | 4 766 | 48 | 1 |
| Services financiers | 189 961 | 1 915 | 1 |
| Education nationale | 997 197 | + 2 289 | + 0,3 |
| Environnement | 771 | 14 | 1,8 |
| Industrie | 6 445 | 65 | 1 |
| Intérieur | 151 104 | 405 | 0,3 |
| Justice | 46 678 | + 350 | 0,7 |
| Mer | 3 534 | 40 | 1,1 |
| Relations extérieures | 12 541 | 127 | 1 |
| Services du Premier ministre | 1 871 | 19 | 1 |
| Plan et aménagement du territoire | 457 | 3 | 0,6 |
| Jeunesse et sports | 6 581 | 130 | 2 |
| Tourisme | 289 | 3 | 1 |
| Transports | 17 800 | 162 | 0,9 |
| Urbanisme | 96 959 | 1 000 | 1 |
| P.T.T. | 449 587 | 2 000 | 0,4 |
| Total I | 2 062 740 | 4 279 | 0,2 |
| <i>Emplois non budgétaires</i> | | | |
| Recherche | (60 700) | + 600 | |
| Formation professionnelle | (10 200) | + 202 | |
| Autres | (30 600) | 1 977 | |
| Total II | | 1 175 | |
| Total (I + II) | | 5 454 | |

Les opérations de titularisation seront néanmoins poursuivies en 1985; elles concerneront 57 000 agents sur un nombre de bénéficiaires potentiels de 190 000 environ.

la baisse des crédits de fonctionnement courant

Dans la plupart des cas la réduction enregistrée est de 2 % en francs courants, soit d'environ 5 % en valeur réelle.

Il faut, à cet égard, signaler que l'allègement des crédits résulte notamment de la *suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat versait à ses propres agents* pour l'encaisser par ailleurs (5,6 milliards de francs).

b) Les dépenses militaires de fonctionnement

Le projet de budget de la défense pour 1985 participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques: en effet, la progression des crédits de fonctionnement est limitée à 4 % en raison essentiellement de la mise en œuvre de la deuxième tranche de resserrement des effectifs qui se traduira par une diminution des recrutements portant essentiellement sur les grades de début de carrière. C'est ainsi que 9 116 emplois seront supprimés dont 6 707 postes d'appelés.

Par ailleurs, des économies drastiques s'appliquent principalement à l'activité des forces terrestres, à l'entretien de la flotte et de l'aéronavale, à la livraison de carburants (Marine et Air).

La question se pose alors de savoir si de telles compressions de dépenses seront effectivement appliquées. Ou nos Armées, par manque de moyens, seront réduites à des entraînements épisodiques, ce qui risque d'affecter leur aptitude au combat ou le ministère de la Défense disposera tout de même des crédits nécessaires, ce qui démontrerait l'existence de sous-évaluations manifestes.

c) Les interventions

Les dotations inscrites au titre IV passent de 315 492 millions de francs en 1984 à 324 465 millions de francs: la progression de 2,8 % ainsi constatée est la plus faible de tous les titres (hormis le titre II consacré aux Pouvoirs publics).

S'agissant d'un ensemble de dépenses qui représentent environ le tiers du budget général, le Gouvernement, après avoir considéré que certaines dotations (dotation globale de décentralisation, bonifications en faveur de l'industrie et du commerce, subventions aux régimes sociaux) enregistreront des augmentations difficilement compressibles, a décidé d'effectuer des abattements importants sur différents postes, en proposant des mesures:

d'aménagement. Ainsi, les crédits de bonifications en agriculture diminueront-ils de 322 millions de francs en raison notamment d'une plus stricte maîtrise des enveloppes tandis que, compte tenu de l'amortissement en cours des titres de nationalisation ou de rapatriés, les crédits correspondants seront réduits respectivement de 700 et de 1 300 millions de francs.

Parallèlement, la croissance des dotations affectées à l'aide à la personne pour le logement ou aux aides structurelles du FASASA en matière agricole a été contenue; le Gouvernement a, en effet, en ce qui concerne les premières, pris en compte la baisse du taux d'intérêt des ressources et modulé les prestations, et introduit pour les secondes, une plus grande sélectivité dans l'octroi des allocations au départ ou à l'installation.

de suppression. Par exemple, la prime à la création d'emplois dans l'artisanat disparaîtra en 1985 tandis que les subventions destinées à l'apprentissage et à la formation professionnelle seront réaménagées au regard de la défiscalisation des taxes respectives de 0,1 et de 0,2 % qui doit permettre aux partenaires sociaux de financer directement la préparation à la vie professionnelle de 300 000 jeunes.

de correction, essentiellement dans le domaine social.

Désireux de stabiliser la contribution de l'Etat aux organismes sociaux qui enregistre une augmentation de 6,1 %, le Gouvernement notamment attend des agriculteurs une participation accrue au financement de leur protection sociale au sein du BAPSA; par ailleurs, il entend accélérer le rythme de recouvrement des cotisations en vue de limiter le déficit du régime de protection sociale des marins. En outre, il prend motif du développement de l'activité professionnelle pour réduire la dotation du Fonds national de solidarité.

Si certaines des dispositions ainsi adoptées demandent à être atténuées, il reste que la décision de rendre plus responsables certains allocataires doit être approuvée.

d'amélioration de la gestion - il en est ainsi pour les entreprises publiques : les concours que l'Etat leur apporte se monteront en 1985 à 70 615 millions de francs contre 66 999 millions de francs en 1984.

Le tableau ci-après retrace l'effort consenti :

| | 1984 (loi de finances initiale) | 1985 |
|---|------------------------------------|---------------|
| • <i>Energie</i> | | |
| EDF | | |
| GDF | | |
| CDF | 6 825 | 7 180 |
| • <i>Transports</i> | | |
| S.N.C.F. | 20 704 | 21 211 |
| R.A.T.P. | 3 849 | 4 092 |
| C.G.M. | 469 | 476 |
| Air France | 307 | 301 |
| Aéroport de Paris | | |
| S.N.C.M. | 455 | 477 |
| • <i>Industrie</i> | | |
| Sniass-Snecma | 350 | 709 |
| Renault | 1 200 | |
| Nouveau secteur nationalisé et chimie d'Etat | 11 300 | 13 560 (1) |
| | 750 | 450 |
| • <i>Divers</i> | | |
| Total (hors charges de retraites) | 46 299 | 48 447 |
| • <i>Charges de retraites</i> | | |
| S.N.C.F. | 13 081 | 13 852 |
| C.D.F. | 7 228 | 7 870 |
| Senta | 391 | 446 |
| Total general | 66 999 | 70 615 |

(1) A répartir par un comité interministeriel ultérieur

La lecture de ces données permet de constater que le rythme d'évolution d'une année sur l'autre est :

pour la *S.N.C.F.*, de + 2,4 % au titre de l'exploitation et de 5,9 % pour les charges de retraite, soit globalement de + 3,8 % (contre + 25,7 % en 1984);

pour la *R.A.T.P.*, de + 6,3 % après plusieurs années de très forte croissance;

pour les *Charbonnages de France*, de + 5,2 % au titre de la subvention d'équilibre alors que les augmentations avaient été de + 29 % en 1982 et de + 26 % en 1983.

d) Les dotations d'équipement civil

Elles augmentent de + 9,4 % en autorisations de programme et de 5,8 % en crédits de paiement, passant respectivement de 92 076 millions en 1984 à 100 755 millions de francs pour 1985 et de 79 085 millions de francs en 1984 à 83 687 millions de francs pour 1985. Toutefois, cette progression est loin d'être uniforme; elle résulte :

d'une réduction des crédits du titre V de 8,8 % en autorisations de programme et de 4,5 % en crédits de paiement avec des disparités profondes (de - 38,5 % pour les Charges communes : 950 millions pour les entreprises publiques et d'économie mixte et 284 millions pour les opérations de construction à caractère interministériel à + 47,2 % pour la justice);

d'un relèvement de + 18,9 % en autorisations de programme et de + 19,4 % en crédits de paiement des dotations du titre VI (respectivement 72 015 millions et 56 990 millions de francs pour 1985 contre 60 543 millions et 47 709 en 1984) avec des écarts importants par rapport à la moyenne (+ 50,3 % pour le Réploiement industriel, + 41 % pour les Charges communes et + 39,3 % pour la Culture mais - 9,8 % pour l'Education nationale et - 3,8 % pour la Santé et la Solidarité nationale.

Ainsi, les dépenses d'équipement civil ont fait l'objet d'un net redéploiement, l'effort d'économies en 1985 portant essentiellement sur les investissements directs des administrations.

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

**PRINCIPALES EVOLUTIONS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME
(1984-1985)**

| | 1984 | 1985 | Evolution (%) |
|---|----------------------|----------|------------------|
| | (Millions de francs) | | |
| 1) Ecart positif | | | |
| Culture..... | 2 719,3 | 3 717,1 | + 36,7 |
| dont : | | | |
| patrimoine monumental..... | 944,5 | 1 215 | |
| patrimoine muséographique et arts plastiques..... | 660 | 1 107 | |
| Emploi, travail..... | 130,1 | 170,6 | + 31,1 |
| dont : | | | |
| A.N.P.E. et divers..... | 126,5 | 167,3 | |
| Redéploiement industriel..... | 14 448,2 | 18 621,4 | + 28,9 |
| dont : | | | |
| participations industrielles..... | 10 900 | 11 860 | |
| Intérieur et décentralisation..... | 4 255,7 | 4 758 | + 11,8 |
| 2) Ecart négatif | | | |
| Jeunesse et sports..... | 442 | 200,8 | 54,6 |
| dont subventions aux collectivités..... | 330,2 | 102,0 | |
| Santé..... | 1 575,3 | 1 168,1 | 25,8 |
| dont : | | | |
| subvention d'équipement aux établissements hospitaliers de soins de bienfaisance..... | 482,7 | 40,1 | |
| centres hospitaliers régionaux ou nationaux..... | 438 | 290 | |
| Environnement..... | 580,9 | 448,4 | 22,8 |
| dont : | | | |
| prévention des pollutions..... | 218,7 | 118,7 | |
| Services financiers..... | 392,4 | 331,9 | 15,4 |
| dont : | | | |
| équipement des services..... | 348,8 | 294,5 | |
| Transports intérieurs..... | 7 109,7 | 6 128,1 | 13,5 |
| dont voirie nationale..... | 4 362,3 | 3 501,2 | |
| Urbanisme et logement..... | 23 214,2 | 20 521,4 | 11,6 |
| dont : | | | |
| construction de nouveaux logements..... | 20 306,7 | 18 120 | |

c) Les équipements militaires et la loi de programmation militaire

La stagnation des autorisations de programme du budget militaire pour 1985 (la dotation de 85 milliards votée en 1984 étant purement et simplement reconduite), signifie une baisse sensible de ces crédits en francs constants.

Il a fallu privilégier certains postes de dépenses, ce qui a conduit à aggraver d'autant la situation des autres. Si en 1985 :

pour les *Forces militaires* et pour la *Marine*, toutes les commandes prévues par la loi de programmation militaire seront passées :

pour les *Forces terrestres*, des retards importants seront pris pour les commandes de Milan, de Roland, d'AMX 10 et de véhicules tactiques — retards qui ne sauraient être entièrement justifiés par des modifications résultant de la réorganisation de l'Armée de Terre — :

pour les *Forces aériennes*, les commandes lancées seront, par rapport à la programmation, inférieures pour les missiles air-air et surtout pour les missiles sol-air.

De manière générale, la reconduction, et même la réduction des crédits en matière d'entretien des matériels et de l'infrastructure est préoccupante : ou elles sont réelles, mais alors leur nécessaire remise en état risque de coûter cher dans les années prochaines, ou elles sont fallacieuses et le budget de la défense aurait été élaboré à partir de sous-estimations nombreuses et importantes.

D. La décélération des recettes

1. La présentation globale des recettes du budget général

a) Les ressources brutes

Les ressources brutes du budget général s'élèvent, en 1985, à 1 070,5 milliards de francs et progressent de 7,6 % par rapport aux évaluations révisées pour 1984 (994,7 milliards de francs au lieu de 1 004 milliards de francs en loi de finances initiale), soit la progression la plus faible enregistrée de ces plusieurs années.

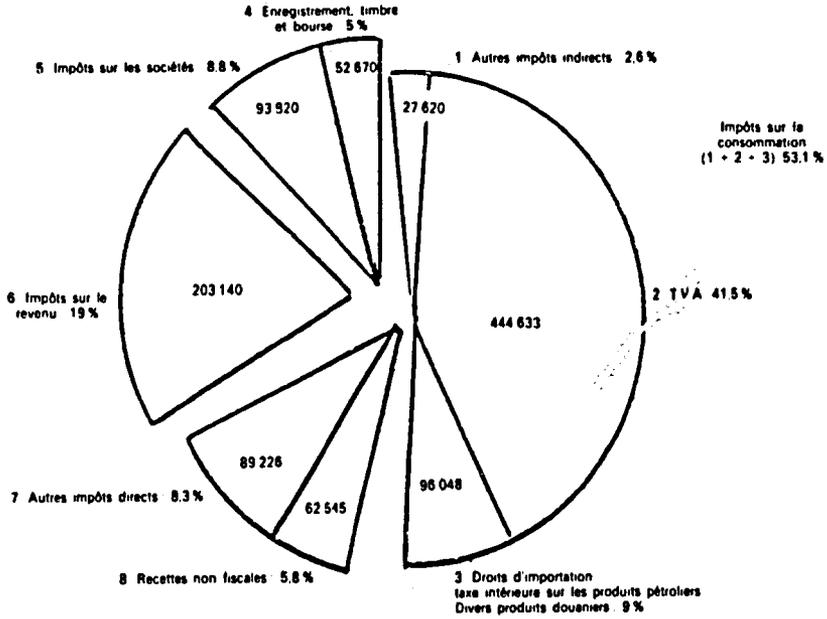
Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1985 et celles révisées pour 1984.

EVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES (1984-1985)

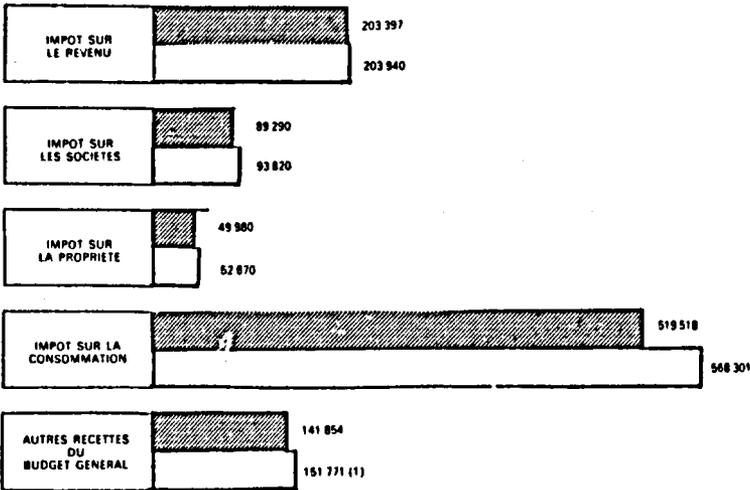
| Nature des recettes | (En millions de francs) | | Indice de progression (base 100) l'année précédente | Part dans les recettes globales de 1985 |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| | Evaluations révisées pour 1984 | Projet de loi de finances pour 1985 | | |
| I. Recettes fiscales | | | | |
| Impôt sur le revenu..... | 197 100 | 203 940 | 103,5 | 19 |
| Impôt sur les sociétés..... | 82 400 | 93 820 | 113,8 | 8,8 |
| Autres impôts directs..... | 86 831 | 89 226 | 102,7 | 8,3 |
| Enregistrement, timbre et bourse... | 50 700 | 52 670 | 103,9 | 4,9 |
| Produits des douanes..... | 75 280 | 96 048 | 127,6 | 9 |
| Taxe à la valeur ajoutée..... | 420 000 | 444 633 | 105,9 | 41,5 |
| Autres impôts indirects..... | 26 850 | 27 620 | 102,9 | 2,6 |
| Total du paragraphe I..... | 939 161 | 1 007 957 | 107,3 | 94,1 |
| II. Recettes non fiscales..... | 55 562 | 62 545 | 112,6 | 5,9 |
| Total des recettes brutes du budget général..... | 994 723 | 1 070 502 | 107,6 | |
| III. Prélèvements au profit des collectivités locales et de la C.E.E. (1)... | 108 186 | 115 201 | 106,5 | |
| Total des recettes du budget général (paragraphe I à III)..... | 886 537 | 955 301 | 107,7 | |
| IV. A déduire : | | | | |
| Remboursements et dégrèvements... | 73 520 | 98 570 | 134,1 | |
| Taxe sur les salaires versée par l'État à lui-même..... | 5 309 | | | |
| Total des recettes (paragraphe I à IV)..... | 807 708 | 856 731 | 106,1 | |
| Pour mémoire : recettes fiscales nettes (paragraphe I et IV)..... | 860 332 | 909 387 | 105,7 | |

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

LES RECETTES DE L'ETAT (En millions de francs)



| | |
|---|----------------|
| Total général brut | 1 070 502 |
| A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales et de la C.E.E. | — 115 201 |
| Dégrèvements et remboursements fiscaux | — 98 570 |
| Total général net | 856 731 |



(1) Comportant 62 545 millions de francs de recettes non fiscales, 89 226 millions de francs d'impôts directs

Deux catégories de recettes fournissent les ressources brutes. Ce sont :

a 1) *les recettes fiscales*

En 1985, les recettes fiscales brutes sont évaluées à 1 007,9 milliards de francs, en progression de 10,7 % par rapport à 1984 (évaluations révisées). Le tableau ci-après retrace l'évolution récente de ces recettes par grandes catégories.

**EVOLUTION DES RECETTES FISCALES BRUTES (1)
DU BUDGET GENERAL.**

(En millions de francs)

| | 1980 (2) | 1981 (2) | 1982 (2) | 1983 (3) | 1984 (4) | 1985 (5) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Impôts directs et taxes assimilées | 232 127 | 269 549 | 317 939 | 338 589 | 366 331 | 386 986 |
| Enregistrement | 25 372 | 31 042 | 32 191 | 36 462 | 42 600 | 44 450 |
| Timbre et impôt sur opérations de bourse | 10 957 | 11 662 | 14 368 | 14 652 | 8 100 | 8 220 |
| Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers | 49 005 | 54 610 | 61 674 | 67 243 | 75 280 | 96 048 |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 261 740 | 299 128 | 349 685 | 385 557 | 420 000 | 444 633 |
| Contributions indirectes | 17 010 | 19 216 | 22 781 | 24 252 | 25 212 | 25 887 |
| Autres taxes indirectes | 834 | 664 | 999 | 1 434 | 1 638 | 1 733 |
| Total | 597 045 | 685 871 | 799 637 | 868 189 | 939 161 | 1 007 957 |

(1) Avant déduction des remboursements et dégrèvements.

(2) Loi de règlement.

(3) Résultats provisoires.

(4) Evaluations révisées.

(5) Evaluations proposées par le projet de loi de finances.

On constate que la part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales est de 38,4 % en 1985 (au lieu de 39,8 % en 1982 et 38,9 % en 1980) tandis que la taxe sur la valeur ajoutée représente 44,1 % des recettes fiscales en 1985 (contre 43,7 % en 1982 et 43,8 % en 1980).

a 2) *les recettes non fiscales*

Le produit des recettes non fiscales devrait atteindre 62 545 millions de francs en 1985 au lieu de 55 562 millions de francs en 1984 (+ 12,6 %).

**EVOLUTION DE LA PART DES RECETTES NON FISCALES
DANS LES RESSOURCES BRUTES DU BUDGET GENERAL**

(En pourcentage)

| 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|------|------|------|------|------|------|
| 4,7 | 5,2 | 6,2 | 5,9 | 5,5 | 5,8 |

Pour connaître le montant des recettes globales du budget de l'Etat, il faut ajouter à celles du budget général les ressources :

- des budgets annexes qui atteindront 240,6 milliards de francs en 1985 dont 169 milliards de francs pour le seul budget des Postes et Télécommunications. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1984, leur progression est de 8,2 %;

- des comptes spéciaux du Trésor: en ce qui concerne ces derniers, il y a lieu de noter que les recettes à *caractère définitif* des comptes d'affectation spéciale sont évaluées en 1985 à 11,65 milliards de francs.

Quant aux opérations à *caractère temporaire* des comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts et comptes d'affectation spéciale), elles dégageront des ressources d'un montant de 6,45 milliards de francs dont 5,9 milliards de francs pour le seul Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) correspondant, à hauteur de 1,9 milliard de francs, à des remboursements de prêts venant à échéance normale. Il est en outre prévu de *procéder en 1985 à des remboursements par anticipation*.

Comme le montant des ressources brutes du budget général ci-dessus indiqué comporte les divers prélèvements opérés sur recettes de l'Etat, pour obtenir les ressources nettes, il faut exclure ces prélèvements.

b) Les prélèvements sur recettes de l'Etat

En 1985, ces prélèvements atteindront 115,2 milliards de francs, soit une progression de 6,5 % par rapport aux évaluations révisées pour 1984.

b 1) *les prélèvements au profit des collectivités locales*

Leur montant est fixé à 81,4 milliards de francs et leur répartition est la suivante :

| | En milliards de francs | Progression en pourcentage par rapport à 1984 (1) |
|--|------------------------|---|
| Dotation globale de fonctionnement ... | 66 | + 5,2 |
| Produits des amendes de police | 0,4 | + 21 |
| Fonds de compensation pour la T.V.A. ... | 10,8 | + 11,8 |
| Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle | 4,2 | + 7,4 |
| Total | 81,4 | |

(1) Evaluations révisées.

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

en 1985, le produit net prévisionnel de la T.V.A. qui sert de base de calcul de la dotation globale de fonctionnement (article 38 de la loi de finances pour 1979) est estimé à 394,6 milliards de francs;

l'augmentation rapide de la dotation du Fonds de compensation pour la T.V.A. résulte, pour partie, de l'extension en année pleine des effets du relèvement d'un point du taux normal et du taux intermédiaire de la T.V.A. intervenu en juillet 1982;

les ressources totales du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle devraient, en 1985, atteindre 5,4 milliards de francs, le produit de la cotisation de péréquation étant estimé à 1,2 milliard de francs. Au total, elles progresseront donc de près de 9 %.

b 1) *les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes.*

Les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes sont évalués à 33,7 milliards de francs en 1985, dont 23,8 milliards de francs au titre de la ressource propre assise sur la taxe sur la valeur ajoutée et 9,9 milliards de francs au titre des ressources propres provenant des prélèvements et cotisations agricoles et des droits de douane.

2. Les diverses recettes

a) Les recettes fiscales

En 1985, la part des dégrèvements et remboursements (1) dans les recettes fiscales brutes atteindra 9,8 %, soit 98,57 milliards de francs au lieu de 73,62 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1984 (+ 33,9 %). Cette forte progression est, pour l'essentiel, la conséquence de la compensation du dégrèvement de taxe professionnelle proposé par l'article 3 du projet de loi de finances à hauteur de 10 milliards de francs.

a 1) *L'impôt sur le revenu*

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué, en 1985, à 203,94 milliards de francs, soit une augmentation modérée (+ 3,5 %) par rapport à l'évaluation révisée pour 1984, résultant :

- de la progression limitée du revenu imposable en 1984 (+ 6,2 %) dont il convient de rapprocher les deux chiffres suivants : + 5,6 % pour les salaires nets perçus par les ménages et + 8 % pour l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels;

- de l'indexation, pour la troisième année consécutive, des tranches du barème sur la hausse prévisible des prix afin d'éviter toute augmentation du poids de l'impôt due aux seules hausses nominales de revenus : le coût de cette disposition est de 13,69 milliards de francs;

- de la réduction de 5 % du montant de l'impôt dû par rapport à la législation de 1984 (c'est-à-dire y compris la majoration progressive conjoncturelle), ce qui entraîne une diminution de recettes de 10 milliards de francs.

Les autres facteurs de variation de l'impôt sur le revenu sont les suivants :

l'évolution spontanée à législation constante :
+ 31,28 milliards de francs;

(1) Dépenses inscrites aux chapitres 15-01, 15-02 et 15-07 du budget des charges communes.

l'incidence sur les recettes de 1985 des mesures décidées antérieurement et ayant pour la première fois une incidence budgétaire : 0,75 milliard de francs.

EVOLUTION DE L'IMPOT SUR LE REVENU EN 1985

(En millions de francs)

| | | |
|-----------------------------------|----------|---------|
| Evaluation révisée pour 1984 | | 197 100 |
| Evolution spontanée | + 31 280 | |
| Indexation des tranches du barème | 13 690 | |
| Autres facteurs de variation | 750 | |
| Allègement de 5 % | 10 000 | |
| | + 6 840 | + 6 840 |
| Evaluation proposée pour 1985 | | 203 940 |

Au total, le produit de l'impôt sur le revenu augmenterait en 1985 de 6,84 milliards de francs.

a 2) *l'impôt sur les sociétés*

Évalué à 93,82 milliards de francs en 1985, le produit de l'impôt sur les sociétés progresserait de 13,8 % par rapport à l'évaluation révisée pour 1984.

Une seule mesure relative à cet impôt figure dans le projet de loi de finances pour 1985 : il s'agit de l'aménagement du régime de déductibilité de la provision constituée au titre de la participation dont le produit est évalué à 860 millions de francs.

EVOLUTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES EN 1985

(En millions de francs)

| | | |
|-----------------------------------|----------|----------|
| Evaluation révisée pour 1984 | | 82 400 |
| Evolution spontanée | + 10 844 | |
| Incidence des mesures antérieures | 284 | |
| Provision pour participation | + 860 | |
| | + 11 420 | + 11 420 |
| Evaluation proposée pour 1985 | | 93 820 |

a 3) *l'impôt sur les grandes fortunes*

En 1985, le produit de l'impôt sur les grandes fortunes est évalué à 4 880 millions de francs, soit une progression de 8,4 % par rapport à 1984.

IMPOT SUR LES GRANDES FORTUNES

(En millions de francs)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--|-----------|-----------|-------|-------|
| Evaluation en loi de finances initiale | 4 510 | 5 000 | 5 235 | 4 880 |
| Evaluation révisée | 4 510 | 4 300 | 4 500 | |
| Recette effective | (1) 3 750 | (2) 3 912 | | |

(1) Loi de règlement

(2) Chiffre provisoire

En 1985, l'évolution du produit attendu de l'impôt sur les grandes fortunes résulte des effets :

(En millions de francs)

| | |
|---|--------------|
| de l'évolution spontanée | + 300 |
| de l'actualisation des seuils d'imposition | 100 |
| de la reconduction de la majoration conjoncturelle | + 20 |
| de la création d'une tranche à 2 % : le produit supplémentaire attendu devant être affecté par le Gouvernement à la lutte contre la grande pauvreté | + 315 |
| Total | + 535 |

a 4) *la taxe sur la valeur ajoutée*

L'évolution prévisible des recettes de T.V.A. en 1985 fait apparaître une augmentation de 5,9 % environ.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmenterait en 1985 de 25 milliards de francs ; mais le projet de loi de finances prévoit plusieurs dispositions ayant une incidence sur la T.V.A. qui se traduisent par un allègement net de 515 millions de francs :

Au total, le produit de la T.V.A. progresserait en 1985 de 24,63 milliards de francs.

EVOLUTION DE LA T.V.A. EN 1985

(En millions de francs)

| | | | |
|---|----------|-------|----------|
| Evaluation révisée pour 1984 | | | 420 000 |
| Evolution spontanée | + 25 148 | | |
| Autres facteurs de variation (1) | 628 | | |
| Mesures ayant pour effet d'augmenter le produit de la T.V.A. | | | |
| ● incidence des majorations de la T.I.P.P. | + 327 | + 667 | |
| ● inclusion dans l'assiette de la cotisation sur les boissons alcooliques | + 340 | | |
| Mesures contribuant à l'allègement des prélèvements obligatoires | | | |
| ● déduction sur le gazole | 420 | + 554 | |
| ● relèvement du seuil de paiement trimestriel | 7 | | |
| ● incidence de l'étalement des dates d'entrée en vigueur de l'indexation du barème de la T.I.P.P. | 77 | | |
| ● réduction du taux agences de voyages | 50 | | |
| | + 24 633 | | + 24 633 |
| Evaluation pour 1985 | | | 444 633 |

(1) Dont 480 millions de francs au titre de la reconduction de l'abaissement à 4 % du taux de T.V.A. applicable aux publications non quotidiennes.

a 5) la taxe intérieure sur les produits pétroliers

En augmentation de 30,5 %, le produit attendu de la T.I.P.P. en 1985 s'élèverait à 84,8 milliards de francs. Toutefois, si l'on prend en compte la taxe parafiscale affectée à la Caisse nationale de l'énergie et dont la suppression est prévue en 1985, cette progression est ramenée à 23,6 %.

EVOLUTION DE LA T.I.P.P. EN 1985

(En millions de francs)

| | | | |
|---|----------|----------|----------|
| Evaluation révisée pour 1984 | | | 65 000 |
| Evolution spontanée | + 1 817 | | |
| Indexation sur la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu | + 4 783 | | |
| Report indexation | 404 | | |
| Mesures nouvelles : | | | |
| ● intégration taxe C.N.E. | + 11 390 | + 13 605 | |
| ● majoration des taux | + 1 725 | | |
| ● majoration fioul lourd | + 490 | | |
| | + 19 801 | | + 19 801 |
| Evaluation proposée pour 1985 | | | 84 801 |

a 6) *la taxe sur les salaires*

Le produit de la taxe sur les salaires en 1985 est évalué à 24,14 milliards de francs au lieu de 26,2 milliards de francs en 1984. Cette évolution résulte de :

| | (En millions de francs) |
|---|-------------------------|
| L'évolution spontanée | + 3 545 |
| L'exonération des rémunérations payées par l'Etat (1) | 5 600 |
| | <hr/> |
| | 2 055 |

a 7) *la défiscalisation de certains versements dus par les entreprises au titre de la taxe d'apprentissage et de formation professionnelle continue*

Il est proposé, dans l'article 20 du projet de loi de finances pour 1985, de défiscaliser la cotisation supplémentaire de 0,1 % à la taxe d'apprentissage en élargissant le champ des dépenses exonératoires jusqu'ici limité aux dépenses pour des actions de formation de jeunes dans le cadre des stages prévus par l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982. Dans l'hypothèse d'une défiscalisation complète de cette cotisation, il en résulterait une diminution de 900 millions de francs des recettes fiscales du budget général.

Le même article du projet de loi propose, par le biais du même mécanisme, de défiscaliser le versement obligatoire de 0,2 % au titre de la participation des employeurs à la formation professionnelle continue : d'où une perte fiscale estimée à 1 000 millions de francs, motif pris que la défiscalisation ne porterait que sur la moitié du versement attendu pour 1985.

a 8) *les autres recettes*

Le projet de loi de finances comporte également plusieurs mesures qui modifient le montant des recettes fiscales du budget général. Ce sont essentiellement :

L'institution d'un prélèvement exceptionnel de 1 000 millions de francs sur les entreprises de production pétrolière :

(1) Cf. l'article 10 du projet de loi de finances pour 1985.

la reconduction à titre permanent de la contribution des institutions financières dont le produit est évalué à 1 250 millions de francs au lieu de 1 150 millions de francs en 1984.

b) les recettes non fiscales

b 1) le versement du budget annexe des P.T.T.

Dans la Charte de gestion à moyen terme des Télécommunications couvrant les exercices 1983 à 1986, il est prévu la constitution annuelle d'un fonds de réserve d'une valeur de 1,8 milliard de francs de 1982. Ce fonds est « mis à la disposition du Gouvernement pour l'utilisation qu'il en décidera dans le cadre de la préparation de la loi de finances ».

En conséquence, pour 1985, un versement d'un montant de 2,2 milliards de francs du budget annexe des P.T.T. est inscrit au budget général.

Les précédents versements effectués par le budget annexe des P.T.T. sont retracés dans le tableau ci-après :

VERSEMENTS DU BUDGET ANNEXE DES P.T.T. AU BUDGET GENERAL

(En milliards de francs)

| | 1982 | 1983 | 1984 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Loi de finances initiale | 3,2 | 2 | 2,1 |
| Loi de règlement | 2,8 | 3,5 | |

b 2) les intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaire accordés par l'Etat.

En 1985, ces intérêts sont estimés à 3 500 millions de francs. Cette prévision qui se traduit par une augmentation de 1 700 millions de francs par rapport à l'évaluation révisée pour 1984, « tient compte de la consolidation de certaines avances accordées par l'Etat et d'une amélioration des conditions de rémunération des dotations en capital » (1).

(1) Fascicule « Evaluation des voies et moyens », p. 61.

b 3) le *prélèvement sur les bénéfices de l'I.E.D.O.M.*

L'article 22 du projet de loi de finances pour 1985 propose d'affecter au budget général une somme de 200 millions de francs prélevée sur le compte spécial d'attente au Trésor qui reçoit chaque année le versement des produits de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (I.E.D.O.M.) en voie de répartition.

*
*
*

Ajoutons qu'une *recette de Fonds de concours*, qui ne figure donc pas au budget général, est constituée par le produit du *prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne*. A la suite de la baisse d'un point en 1983 et en 1984 du taux de rémunération du livret A des Caisses d'épargne, un gonflement du Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne a été constaté : il a été alors décidé, dans le cadre de la loi de finances pour 1984, de mobiliser une partie de ce fonds de réserve et de l'affecter, par voie de fonds de concours, au financement des diverses aides au logement.

Le montant du prélèvement ainsi opéré s'est élevé, en 1984, à 7 400 millions de francs.

En 1985, un nouveau prélèvement serait opéré sur le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne à hauteur de 7 milliards de francs.

E. UN DEFICIT ALOURDI

Le déficit prévisionnel fixé initialement à 139,8 milliards de francs a été porté à 140,7 milliards de francs, à la suite des travaux de l'Assemblée nationale (contre 125,8 milliards en 1984); il est donc en progression de 14 milliards et de 11,1 %.

Sur la base d'un produit intérieur brut en valeur escompté pour 1985 à 4 640 milliards de francs, ce déficit correspond à 3 % du PIB, taux qui n'a pas, en soi, grande signification mais apparaît depuis deux ans comme une sorte de garde-fou que le Gouvernement a placé pour tenter de freiner le déséquilibre des finances publiques.

Sans doute partageons-nous les préoccupations exprimées par le Gouvernement dans le Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1985 concernant le déficit budgétaire : en effet, nous estimons que celui-ci a des conséquences :

— sur le *rétablissement des équilibres économiques* : un déficit public important constitue une incitation à la hausse des prix à la consommation et des coûts de production, d'où une menace pour la compétitivité de nos produits, la valeur de notre monnaie et l'emploi;

sur l'*équilibre du marché financier* : si le financement d'un déficit budgétaire est effectué :

- par l'emprunt, il faut éviter d'exercer un effet d'éviction sur les placements productifs et de compromettre l'effort d'orientation de l'épargne vers ces derniers;

- par une couverture monétaire, il y a lieu de se garder de relancer les tensions inflationnistes par un excès de liquidités mises en circulation.

— sur l'*endettement* : or le service de la dette connaît une progression d'autant plus marquée que les taux d'intérêt se maintiennent à des niveaux élevés.

Dès lors, comment expliquer que le Gouvernement puisse se féliciter d'avoir « maintenu » le déficit budgétaire à 3 % du PIB ? Que signifie le déficit « maintenu » ? Dans un rapport dont le dénominateur augmente sensiblement de 7,5 % (le PIB passant de 4 317 milliards en 1984 à 4 640 milliards de francs en 1985), le déficit initial en passant de 125,8 milliards en 1984 à 139,8 milliards en 1985 est en progression de 11,1 %.

Quand on sait que les soldes effectifs des lois de finances connaissent généralement une majoration sensible, on ne peut qu'être alarmé devant cette montée du déficit budgétaire. C'est ainsi que les prévisions officielles ont fait état d'ores et déjà d'un déficit pour 1984 équivalent « à 3,3 % du PIB, soit environ 140 milliards de francs ».

Comment dès lors ne pas craindre, malgré les assurances données par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, que la norme officielle de 3 % du PIB ne soit également dépassée en 1985 quand on observe les taux aléatoires d'intérêt (9 %) et le cours du dollar (8 francs environ) retenus et que l'on constate la sous-estimation des dépenses de fonctionnement de certaines administrations et des Arrnées ? A moins qu'il ne soit procédé en cours d'année à des annulations massives de crédits, ce qui conduirait à s'interroger sur le pouvoir réel que le Gouvernement entend reconnaître au Parlement.

CHAPITRE III

L'APPARENCE ET LA REALITE

La lecture du budget de 1985 à laquelle nous avons procédé amène à se poser diverses questions.

Que valent les hypothèses économiques ayant servi de base à l'établissement du budget de 1985 et pourquoi aucune perspective alternative n'a-t-elle été envisagée ?

Dans quelle mesure le poids de plus en plus insupportable de la dette a-t-il réduit la marge de manœuvre du Gouvernement ?

Comment expliquer l'aspect de modicité que présentent les nouvelles mesures proposées au regard des orientations affichées ?

On est également en droit de se demander si ce budget ne traduit pas le souci de masquer le plus possible l'échec de l'expérience engagée : constatant l'impossibilité de maîtriser désormais certaines dépenses, le Gouvernement mènerait alors la résistance sur la ligne des faux-semblants.

A. UNE MARGE DE MANŒUVRE DERISOIRE

1. Les hypothèses économiques : un pari

C'est en pariant pour un optimisme résolu que le Gouvernement a, semble-t-il, considéré que l'an prochain l'évolution de la conjoncture française serait satisfaisante dans un contexte international, marqué par un net ralentissement de la croissance américaine, par une détente des prix mondiaux, par une décélération des taux d'intérêt outre-Atlantique et un recul du dollar.

S'est-il demandé par exemple si, dans une économie mondiale dont le rythme de croissance tendra à se ralentir, la charge des intérêts de la dette ne risque pas de constituer une sorte de verrou à la baisse des taux d'intérêt, même si une amorce de solution possible au problème du déficit budgétaire américain passe par une réduction de ces derniers ?

Comment expliquer également que la France puisse espérer valablement construire une stratégie économique sur le développement des exportations alors que nos entreprises sont aujourd'hui conduites à limiter la progression de leurs prix à l'exportation, sauf à perdre des parts substantielles du marché ?

Comment sera-t-il possible de parvenir en 1985 à un équilibre positif de nos échanges extérieurs quand la poursuite d'un cours élevé du dollar, conjugué avec une remontée des achats à l'étranger de nos entreprises désireuses d'investir davantage, est de nature à maintenir l'an prochain le solde commercial en déficit ?

Comment, en définitive, ne pas reconnaître la fragilité des hypothèses économiques retenues, notamment pour les échanges extérieurs et les prix et considérer que des perspectives alternatives auraient dû être envisagées ?

Une remarque s'impose; elle a d'ailleurs été largement développée par le **Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Goux**, dans une intervention significative : « si nous n'avons pas beaucoup perçu les dividendes de la reprise américaine, nous risquons de payer ceux du ralentissement ». D'où le risque d'enregistrer « en 1985, un peu moins de croissance que prévu, une tension toujours vive sur le front des paiements extérieurs, la persistance de la dette extérieure mais aussi de plus grandes difficultés à exécuter le budget car si les recettes sont proportionnelles à la croissance, les dépenses, elles, sont peu compressibles ».

Face à de tels risques, on comprend que **M. Pierret, Rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale**, se soit demandé s'il ne valait pas mieux réduire le déficit plutôt que les prélèvements obligatoires.

On ne saurait mieux exprimer la crainte de voir le budget reposer sur des assises peu solides, la croissance ne pas atteindre le taux considéré, le déficit budgétaire s'aggraver et la dette publique s'alourdir.

2. La structure budgétaire.

Le transfert hors du budget de certaines opérations ne paraît pas en soi critiquable du moins si celles-ci présentent un caractère industriel ou commercial justifiant que des recettes équivalentes permettent de faire face aux dépenses correspondantes.

Cependant, prenant prétexte que le budget est adaptable, le Gouvernement cherche, par ce biais, à minimiser, de manière systématique, les charges de l'Etat : ainsi s'est-il efforcé depuis quelque temps de créer des fonds spéciaux (tel celui des grands travaux) ou des budgets annexes (tel celui de la navigation aérienne) moins dans un souci de saine gestion que dans le dessein de pouvoir ainsi faire appel à des sources de financement extérieur.

Sans doute est-il possible de chiffrer, comme cela a été fait, à 17,6 milliards de francs le total des sommes « débudgétisées » en 1985; même il faudrait porter ce montant à 24,6 milliards pour tenir compte du prélèvement sur le Fonds de garantie des caisses d'épargne. Sans doute est-il également possible, sur la base ainsi rectifiée, de corriger en hausse la progression d'une année sur l'autre des dépenses publiques.

Toutefois, il faudrait aussi considérer les « rebudgétisations », faire la part de la décentralisation qui a entraîné un transfert de charges aux collectivités locales et aux régions mais aussi un abandon de recettes de l'Etat. Si le secteur bancaire s'est vu attribuer le financement d'un certain nombre d'aides auparavant à la charge du F.D.E.S., dans le même temps, n'observe-t-on pas que, par le jeu de bonifications, d'encouragements fiscaux ou de garanties, le budget de l'Etat est sollicité ?

Il reste qu'un stratagème est utilisé : prévoyant un taux de croissance du PIB relativement fort, le Gouvernement se donne les moyens de présenter un déficit élevé mais qui reste calculé sur la base de 3 % du P.I.B. présumé. Ainsi, le déficit prévisionnel est-il fixé de manière ferme à partir d'une hypothèse très aléatoire.

3. L'abaissement des prélèvements obligatoires : une amorce ?

Il faut d'abord rappeler que la notion de prélèvements obligatoires peut être définie de façon plus ou moins extensive : ainsi, et en prenant en compte certaines hausses de tarifs, a-t-on pu indiquer que la baisse réalisée n'aurait été que de 0,1 point au lieu de 1 point alors que manifestement ces tarifs n'ont pas été compris dans les prélèvements considérés. Dans une optique plus large, on peut s'étonner qu'au nombre de mesures adoptées pour diminuer les prélèvements obligatoires figure la suppression de la contribution sociale de 1 % instituée en mars 1983 à titre *exceptionnel*.

Par ailleurs, la suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se verse à lui-même intervenant pour 0,15 point dans la baisse nette des prélèvements obligatoires (même s'il s'agit par ailleurs d'une simplification utile) et les évolutions spontanées entraînant un allègement autonome non négligeable (-0,3 % pour les cotisations sociales notamment) on est en droit de se demander si la réduction annoncée de 1 point est effective.

Il reste *qu'un mouvement de baisse de ces prélèvements est opéré pour la première fois depuis longtemps* : il convient d'en prendre acte. Il est permis en outre de s'interroger sur le partage entre l'épargne et la consommation du « supplément de revenu » ainsi procuré : *il semble qu'il profitera uniquement aux ménages alors que les entreprises, en raison des charges supplémentaires qu'elles auront à supporter, seront plus imposées en 1985 par rapport à 1984*. Il pourrait en résulter une relance de la consommation à l'automne 1985, lorsque seront constatés les soldes relativement allégés de l'impôt sur le revenu. Alors, c'est-à-dire à quelques mois des élections législatives, la démarche politique sous-jacente de cette réduction des prélèvements apparaîtra d'autant plus nettement que le Gouvernement, pour en accentuer l'impact, a refusé de prendre en compte ces allègements dans le calcul des acomptes.

Certes, la réduction des prélèvements obligatoires proposée n'a de signification réelle que si elle inaugure un mouvement durable de diminution desdits prélèvements : on peut toutefois douter du suivi de cette opération en 1985 alors que le déficit budgétaire sera fortement accru, que la sécurité sociale connaîtra à nouveau des difficultés de financement : il est même à craindre, que compte tenu du prix à payer pour les erreurs des dernières années, la tendance ne s'inscrive plutôt dans le sens d'une majoration des prélèvements au-delà de 1985.

B. UN BUDGET SUBI

I. Des priorités mal assurées

Appelé à définir les dépenses prioritaires pour 1985, le Gouvernement a indiqué qu'il avait entendu mettre l'accent sur les actions concernant la formation des hommes, la modernisation de notre outil productif tout en poursuivant la mise en œuvre d'une politique d'amélioration de la vie quotidienne.

a) La « valorisation » des personnels

Dans un contexte économique marqué par la rapidité des orientations technologiques, il s'agit en premier lieu de soutenir l'effort d'éducation, de formation professionnelle et de recherche.

A cet effet, le budget de l'Education nationale, premier budget civil de l'Etat avec 174,7 milliards de francs voit ses moyens, compte tenu des dotations transférées aux collectivités locales, augmenter de 6,4 % par rapport à 1984 : 2 286 emplois seront créés l'an prochain, principalement au profit des enseignements technique et supérieur. Les dépenses concerneront essentiellement :

- l'accroissement des capacités d'accueil des établissements;
- l'adaptation technologique,
- la rénovation pédagogique en particulier par le développement des séquences éducatives en entreprises et la modernisation des équipements pédagogiques;
- le rééquilibrage des enseignements dispensés dans les collèges, avec une part accrue accordée aux enseignements scientifiques et techniques.

En matière de *formation professionnelle*, outre celle assurée par les partenaires sociaux en contrepartie de la défiscalisation de certaines taxes (0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et 0,2 % de la taxe de formation continue) et devant intéresser 300 000 jeunes, l'action de

formation directement prise en charge par l'Etat s'adressera à 425 000 jeunes : les crédits consacrés à la formation professionnelle des adultes atteindront 9 milliards de francs.

Parallèlement à cet effort de formation, la priorité sera accordée à la *recherche* dont la valorisation passe par le renouvellement des équipes de chercheurs, ingénieurs et techniciens tandis que sera poursuivie l'interpénétration entre les établissements de recherche et l'industrie.

b) La modernisation de l'outil productif

Pour répondre au double défi auquel est confronté notre pays sur le front de l'emploi et sur celui de l'équilibre des échanges extérieurs, il est prévu d'accroître l'aide aux entreprises industrielles axée sur les investissements qui passerait de 48,2 milliards en 1984 à 54,3 milliards de francs en 1985 (\div 12,6 %).

En outre, il est envisagé de soumettre le secteur nationalisé aux mêmes impératifs de rentabilité et de compétitivité que l'ensemble des secteurs industriels.

D'une manière générale, la promotion de nos exportations sera soutenue, l'implantation commerciale à l'étranger encouragée : l'aide aux grands contrats représentera en 1985 un montant global d'environ 8,3 milliards de francs grâce à la mise en œuvre de dispositifs de bonification d'intérêt, d'assurance-crédit, de garantie de risque économique et de prêts du Trésor à des taux bonifiés à certains acheteurs.

2. L'amélioration de la vie quotidienne

La politique de décentralisation qui se traduit notamment par la globalisation des concours de l'Etat aux collectivités locales sera menée de pair avec celle de contractualisation dans le cadre du IX^e Plan qui permet d'organiser la coopération entre l'Etat et les collectivités.

Dans le même temps, serait continué l'effort en matière de logement, de développement culturel et de sécurité.

a) La décentralisation et l'initiative locale

La dernière tranche de la dotation globale d'équipement (D.G.E.), passe de 3,4 milliards en 1984 à 4,2 milliards de francs en 1985 (en autorisations de programme), soit en augmentation de 25 % ; elle bénéficiera surtout aux communes (la D.G.E. des communes progressant d'une année sur l'autre de 1,9 milliard à 2,6 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,2 milliard à 1,9 milliard de francs en crédits de paiement).

La montée en régime de la dotation globale de décentralisation (D.G.D.) dont le montant s'élève de 7,9 milliards de francs en 1984 à 12,4 milliards de francs (+ 57 %) en 1985 traduit des transferts de compétences importants. Parallèlement, sera opéré, pour environ 3 milliards de francs, le transfert de l'Etat aux départements des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux d'immeubles.

En outre, la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) augmentera de 5,2 % et atteindra 66 milliards de francs par application du mécanisme d'indexation sur la T.V.A. à législation constante. Le fonds de compensation de la T.V.A. passera d'une année sur l'autre de 9,5 à 10,8 milliards de francs du fait de l'extension en année pleine de l'augmentation de 17,6 % à 18,6 % intervenue au 1^{er} juillet 1982 et de l'admission des établissements publics régionaux au bénéfice du fonds en 1985 au titre de leurs investissements de 1983.

Compte tenu des autres apports de l'Etat aux collectivités locales et de l'incidence des transferts de compétences, l'ensemble des concours progresserait apparemment de 11,94 % de 1984 à 1985, passant de 104 milliards à 116,4 milliards de francs.

Cependant, une comparaison en termes homogènes suppose que soit neutralisée l'incidence des transferts de compétences; ceux-ci conduisent en effet, à une augmentation des transferts de ressources mais en contrepartie d'un transfert de charges d'un montant équivalent : sur cette base, les concours de l'Etat s'élèvent pour 1985 à 99 125 millions de francs contre 94 365 millions en 1984, soit une augmentation de 5,04 %.

b) L'effort sur le cadre de vie

En matière de *logement*, outre les 70 000 prêts bonifiés aidés, sera assuré le maintien en 1985 du nombre de prêts à l'accession à la propriété (150 000) et de prêts conventionnés ouvrant droit à une aide personnalisée au logement (160 000).

Par ailleurs, il est prévu de poursuivre la mise en œuvre des *grands projets d'architecture et d'urbanisme* intéressant notamment le musée d'Orsay et le Louvre et les trois opérations en cours de réalisation à la Villette.

Enfin, dans le domaine de la *sécurité*, les moyens humains seront renforcés, notamment dans la gendarmerie et au ministère de la Justice (création de 300 emplois) tandis que les crédits de la police nationale et de la sécurité routière financeront des actions nouvelles supplémentaires.

*
* *

Face au volontarisme ainsi affirmé par le Gouvernement, *force est de constater que les dotations affectées aux actions jugées prioritaires restent relativement modestes* : qu'il s'agisse de la sécurité, de l'éducation, de la modernisation de l'appareil productif, voire de la politique industrielle, la progression des crédits d'une année sur l'autre ne permettra guère d'accroître l'effort consenti précédemment, ou mieux de le maintenir.

C'est ainsi que, s'agissant des dotations destinées aux collectivités locales, la globalisation dans la D.G.E. des subventions spécifiques se traduira par une importante « perte en ligne » surtout en crédits de paiement (la différence en moins étant de l'ordre de 590 millions de francs) : d'où un certain découragement de l'investissement local - qui, en 1983, représentait 80 % de la formation de capital fixe publique - alors que la part des prêts à taux privilégié aux collectivités locales continue à baisser (75 % environ en 1984 contre 85 % en 1982) et que les dépenses d'investissement de l'Etat sont freinées.

Cette situation s'explique essentiellement par la dérive difficilement contrôlable de certaines dépenses obligatoires en forte augmentation, celles nées principalement de la dette publique.

3. L'aménagement de la fiscalité

a) Des mesures intéressantes d'allégement

Les principaux choix fiscaux sont essentiellement la traduction des engagements pris par le Gouvernement en ce qui concerne la baisse des prélèvements obligatoires, mesure qui, sous les réserves précédemment exprimées, doit être approuvée tout comme celle de revalorisation d'environ 7,6 % de tous les éléments de droit commun (tranches du barème, seuils et plafonds) pour tenir compte de l'inflation, y compris le réaménagement des limites de la déduction de 10 % et de l'abattement de 20 %, applicables à tous les salariés et qui avaient été maintenus au même niveau les trois années précédentes.

De même, apparaissent positives, outre l'accélération de la déductibilité de T.V.A. pour les transporteurs internationaux, certaines dispositions proposées en vue d'atteindre divers objectifs de politique économique, à savoir :

— *le redressement de l'activité du secteur bâtiment et de la situation du marché locatif* : les dépenses consacrées aux grosses réparations d'habitations anciennes et à l'acquisition de logements destinés à être loués ouvriront droit à une réduction d'impôt sur le revenu;

— *l'amélioration de la balance touristique* : le taux de T.V.A. applicable aux agences de voyages sera ramené de 18,6 % à 7 %.

Il faut également se féliciter des mesures indiquant la volonté de prendre en compte la spécificité des P.M.E., notamment des exploitations individuelles ou familiales :

— *le régime d'imposition des adhérents à un centre de gestion agréé* est revu dans un sens plus conforme au respect du « contrat » fiscal à l'origine de ce dispositif;

— les actes constitutifs des sociétés en nom collectif, en commandite simple, à responsabilité limitée et par actions bénéficieront d'une exonération du droit de timbre actuellement fixé à 150 F;

— la déclaration provisoire de résultats au 31 décembre de la première année civile d'activité sera supprimée pour les entreprises

nouvelles soumises à l'impôt sur les sociétés et créées à compter du 1^{er} janvier 1985:

... certaines obligations fiscales seront supprimées (relevé détaillé de certains frais généraux à l'appui de la déclaration de résultats) ou adaptées (comptabilisation globale en fin de journée pour les commerçants...).

Enfin, *bien qu'elle ait été vidée d'une grande partie de son contenu*, la mesure votée par l'Assemblée nationale constituant un mécanisme de report en arrière des pertes, ne peut qu'être approuvée : il faudrait cependant lui donner plus de vigueur, si l'on entend l'utiliser, comme il se doit, pour pallier les inconvénients résultant de la concordance entre les cycles économiques et l'annualité des exercices comptables. Pourquoi limiter abusivement la portée d'un mécanisme qui, dans la conjoncture actuelle, devrait aider les firmes déficitaires à surmonter leurs difficultés et à préserver l'emploi ?

Il reste que, une fois de plus, l'occasion a été manquée de procéder à un rééquilibrage nécessaire de notre fiscalité directe alors même que les taux supérieurs d'imposition ont atteint un niveau préjudiciable au plan psychologique et au plan économique. Faut-il à cet égard rappeler que notre pays, par rapport aux principaux pays développés, se caractérise, en matière fiscale, par l'exonération totale d'une fraction extrêmement importante de foyers et, en conséquence, par l'excessive concentration de la charge globale sur les revenus moyens et supérieurs, généralement ceux des agents les plus dynamiques du corps social ?

b) La fiscalité et les préoccupations partisans

Ce sont, semble-t-il, des considérations politiciennes qui inspirent :

— le nouveau recours à un prélèvement exceptionnel sur les bénéfices réalisés en 1983 par les producteurs pétroliers, (ce qui modifie rétroactivement leur situation);

— la pérennisation du prélèvement sur les frais généraux des institutions financières.

N'est-ce pas, dans la même optique, qu'a été décidée la suppression de la provision pour investissement constituée au titre de l'intéressement des salariés : ainsi l'intégralité de la charge de la

participation sera reportée sur les employeurs et le risque est pris de voir disparaître l'une des rares incitations spécifiques à l'investissement.

Par ailleurs, alors que les graves inconvénients de la définition trop restrictive des droits sociaux exonérés de l'impôt sur les grandes fortunes (principalement pour les P.M.E. familiales) sont reconnus, comment justifier, autrement que par une appréciation politicienne, l'insuffisante revalorisation (3 %) des tranches du barème de cet impôt, le maintien intégral de la surtaxe conjoncturelle à 8 % en ce qui le concerne et la création décidée par l'Assemblée nationale d'une tranche supplémentaire à 2 % ?

Sans doute cette dernière mesure est-elle présentée comme une « compensation » : les plus fortunés participeraient de la sorte directement au mouvement de lutte contre la grande pauvreté. Par-delà l'apparence, la vérité apparaît tout autre : les crédits initiaux affectés à l'action sociale dans le budget de la solidarité nationale sont en baisse sensible, les dotations affectées à l'action sociale générale diminuant de 9,6 %, celles consacrées à la réadaptation sociale de 32,5 %. Dès lors, les 315 millions de francs que le Gouvernement escompte de cette mesure permettront de remettre les crédits normalement réservés à la grande pauvreté tout juste à leur niveau de 1984.

Les considérations politiques ont également inspiré le Gouvernement quand il a accepté d'aggraver le régime fiscal des voitures de sociétés alors que la situation de l'industrie automobile française et ses perspectives d'avenir justifient au contraire l'allègement de la fiscalité des véhicules considérés.

N'est-ce pas enfin, dans l'unique souci de ressouder sa majorité politique ébranlée que le Gouvernement, après l'avoir à juste titre refusé l'année précédente, a décidé la remise en cause du régime du prélèvement libératoire de 25 % dont bénéficiaient jusqu'ici les détenteurs de titres de l'emprunt 7 % 1973. Mettant à profit les termes conditionnels prévus par l'article 5 du décret du 9 janvier 1973, il a ainsi pris le risque de compromettre son crédit auprès des porteurs de ces titres autres que les investisseurs institutionnels. Opération destinée à économiser 450 millions de francs en 1986, cette mesure nouvelle dont le coût est de 300 millions de francs en 1985, aggravera d'autant le déficit prévisionnel.

Au total, les dispositions figurant dans le budget de 1985 doivent être analysées en fonction de l'illusion que le Gouvernement s'est employé à entretenir pour dissimuler son incapacité à contenir la montée inexorable des charges induites de la dette.

En outre, une menace point, celle *d'une nouvelle dégradation de la situation financière des organismes sociaux* : tout en considérant les progrès accomplis dans le sens d'une meilleure gestion, ne doit-on pas craindre que l'effort de compression des dépenses hospitalières ne se relâche, que la branche vieillesse marque, à moyen terme, une évolution difficilement contrôlable compte tenu de l'effet conjugué de la situation démographique et de l'abaissement de l'âge de la retraite ?

Bien évidemment, bon nombre de difficultés seraient aplanies, voire disparaîtraient, si la croissance retrouvait dans notre pays un niveau de 4 %. Le Gouvernement, en optant pour des hypothèses économiques optimistes et en tirant les conséquences de choix aussi aléatoires, a pris en réalité le parti de la fuite en avant.

Budget-vérité ? Toute l'analyse que nous avons menée conduit à penser que l'heure de vérité, de l'« âpre vérité » dont parlait Danton, n'est pas encore venue. Budget riche néanmoins d'enseignements : il est ainsi démontré que sans le préalable de la confiance retrouvée notamment chez les chefs d'entreprise, sans un régime de liberté des prix, sans une plus large responsabilité reconnue aux salariés, les blocages actuels de notre société ne permettent pas une expansion économique significative. Il est également patent que l'hypothèque de plus en plus lourde de la dette publique conduit progressivement le Gouvernement à l'impuissance.

En définitive, ce budget est, à tous les points de vue, et plus encore que ceux qui l'ont précédé, **un budget subi**.