

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,
Rapporteur général,

T O M E I

**LE BUDGET DE 1986
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE 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 Gamba, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Moission, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (tome I) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986).

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

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE UNE « RÉVOLUTION CULTURELLE »	3
CHAPITRE PREMIER. — L'INCONNUE AMÉRICAINE DEMEURE	6
A. — Etats-Unis : incertitudes et durcissement	6
1. La croissance s'essouffle	6
2. La politique monétaire s'assouplit	11
3. La montée du protectionnisme	13
4. Une réforme fiscale à contretemps ?	14
5. Le drame de l'endettement du Tiers-Monde	16
B. — Europe : la situation s'améliore	17
1. Les retombées de l'expansion américaine	17
2. L'assainissement des structures	19
3. Vers une relance concertée de l'investissement	22
C. — Quatre politiques sous le signe de la rigueur	22
1. Suède : l'inévitable austérité	22
2. Belgique : l'assainissement difficile	25
3. Les Pays-Bas reviennent de loin	27
4. L'Allemagne fédérale : la santé retrouvée	30
CHAPITRE II. — FRANCE : RATTRAPER LE TERRAIN PERDU	33
A. — La production industrielle piétine	33
B. — L'épargne sacrifiée à la consommation	34
C. — L'investissement : un retard alarmant	36
1. L'investissement stagne	36
2. Les obstacles à la reprise	37
D. — La décrue de l'inflation	39
1. Des progrès certains... ..	39
2. ...mais les tensions persistent	40
E. — Le commerce extérieur : une amélioration sous caution	41
1. Vers un recentrage de nos échanges	41
2. Le solde industriel se dégrade	43
3. L'érosion de la compétitivité	46
F. — L'incertitude financière reste entière	48
1. Une dette intérieure stabilisée au plus haut niveau	48
2. L'Etat accapare le marché financier	50
3. Le poids de la dette extérieure	51
4. Les limites à la baisse des taux d'intérêt	53

	Pages
CHAPITRE III. — VERS UNE AUTRE MAÎTRISE DU CHÔMAGE	54
1. L'Europe sinistrée	54
2. La montée du travail précaire... ..	54
3. ...et des chômeurs qualifiés	57
4. L'assurance chômage en danger	58
5. L'inexorable recours à la flexibilité	59
6. Sécurité sociale : un équilibre en trompe-l'œil	62
DURE LEÇON	65
DEUXIÈME PARTIE. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986	67
CHAPITRE PREMIER. — LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1986 ...	70
A. — Les éléments de cadrage économique	70
1. Le contexte international	70
2. L'évolution économique en France prévue pour l'année 1986	73
B. — Des hypothèses irréalistes	76
1. Les incertitudes de l'environnement international	76
2. L'économie française : une fragile convalescence	77
CHAPITRE II. — LA PRÉSENTATION DU BUDGET DE 1986	80
A. — Des débudgétisations massives	80
1. Les financements assurés par le budget annexe des P.T.T.	81
2. La Sécurité sociale	81
3. La Caisse des dépôts consignations	82
4. Les collectivités locales	82
B. — Des contraintes et des préoccupations électorales	83
1. Une rigueur obligée	83
2. Des préoccupations électorales	84
C. — Les priorités en matière de dépenses	85
1. La présentation générale des dépenses	85
2. Les actions privilégiées	89
3. La croissance des crédits du service de la dette publique	91
4. Un effort d'économies mal réparti	91
D. — Les choix en matière de recettes	99
1. Les recettes globales du budget	99
2. L'évolution des diverses recettes	104
E. — Un déficit alourdi	112
CHAPITRE III. — UN BUDGET-BILAN	114
A. — La fiabilité des hypothèses économiques retenues	114
B. — L'évolution de la fiscalité	117
C. — La réduction du champ d'intervention de l'Etat	119
D. — Les intermittences de la gestion publique	120

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

UNE « RÉVOLUTION CULTURELLE »

Depuis le printemps dernier, *les graves déséquilibres dont souffre l'économie américaine se sont encore aggravés*. En dépit d'un net recul de la croissance, les déficits du budget et de la balance des paiements n'ont pas été corrigés. Du coup, bien qu'en léger recul, le cours du dollar reste élevé. Il compromet le redressement de la balance commerciale et explique la recrudescence du protectionnisme.

Cet essoufflement de l'économie américaine comporte un autre danger : après un léger mieux, la situation des pays du Tiers-Monde dramatiquement endettés empire à nouveau. *Cette rechute constitue pour le système bancaire mondial une menace qu'il n'est plus possible de sous-estimer.*

La plupart des pays européens ont poursuivi courageusement l'assainissement de leurs économies. A l'instar de l'Allemagne Fédérale dont le rétablissement est exemplaire, ils ont réussi à juguler l'inflation et retrouvé un taux de croissance honorable. Malheureusement, celui-ci compte tenu du laxisme salarial et social des années 1970 et du retard de l'investissement technologique qui l'a sanctionné est tout à fait insuffisant pour enrayer l'impitoyable montée du sous-emploi. Cependant, *une plus grande flexibilité du travail pourrait permettre, à terme, une certaine maîtrise du chômage.*

Sous la pression des faits, la France s'efforce aujourd'hui de se mettre à l'unisson de l'ensemble européen. Mais le retard qu'elle a accumulé au début de la décennie constitue, pour elle, un handicap redoutable. *En s'endettant sans investir, en consommant plus qu'elle ne pouvait produire, bref en vivant au-dessus de ses moyens, elle a tiré une traite sur l'avenir.*

Il semble cependant que les Français en sont désormais conscients. Cette « révolution culturelle » est sans prix. Elle interdit le pessimisme pour demain.

CHAPITRE PREMIER

L'INCONNUE AMÉRICAINE DEMEURE

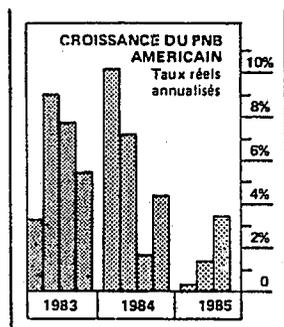
A. — États-Unis : incertitudes et durcissement

1. — *La croissance s'essouffle*

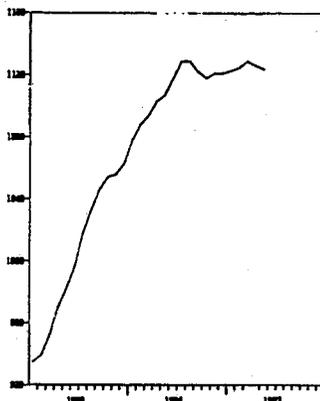
a) *La production industrielle fléchit*

La *demande intérieure* aux États-Unis est restée relativement ferme au cours du premier semestre de 1985, particulièrement dans les domaines du logement et de l'automobile : pendant cette période, globalement, les dépenses des ménages se sont accrues de 5,3 % en valeur.

La *production industrielle* évolue de manière contrastée. Malgré une progression de 0,3 % en juin, puis de 0,2 % en juillet, elle n'affiche qu'une augmentation de 1,4 % sur les douze premiers mois, alors qu'elle explosait (+ 12,2 %) sur la même période précédente. Cette faible amélioration affecte le taux d'utilisation des capacités industrielles retombé à 80,4 % en juillet 1985 contre 81,7 % un an plus tôt.



Production industrielle
Indice 1 000 en 1980

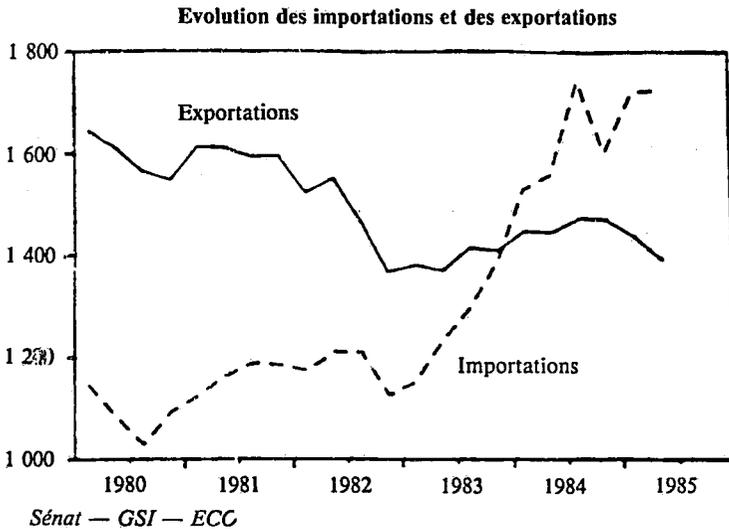


Conséquence logique, *les bénéfices des entreprises s'amenuisent*, marquant une baisse de 0,4 % au deuxième trimestre par rapport aux

trois premiers mois de 1985 et de 9,3 % par comparaison avec la même période de l'an dernier. Par ailleurs, le tissu industriel américain reste sous la menace des importations favorisées par le cours élevé du dollar.

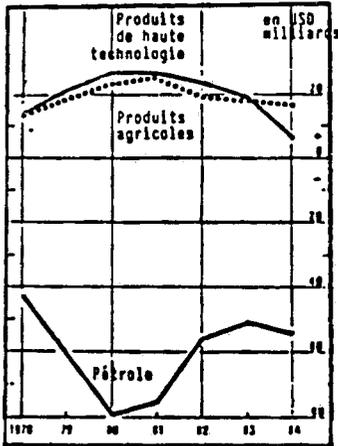
b) *Le déficit commercial se creuse encore*

Depuis le début de l'année 1985, le déséquilibre commercial est aggravé par un phénomène nouveau, à savoir *la diminution des exportations américaines*.

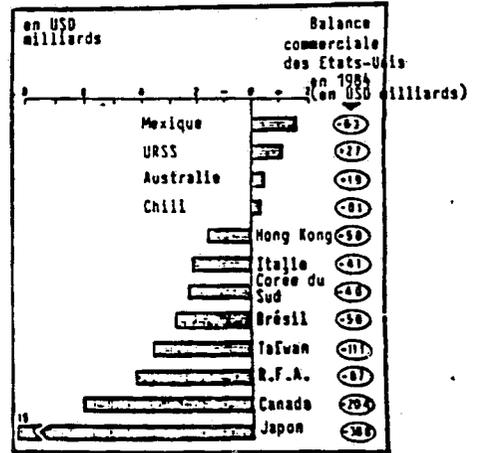


Alors que les importations enregistraient une croissance de 5,4 % au premier trimestre et de 1,3 % au second, sur la même période, les exportations reculaient de 1,2 % puis de 5 %. En conséquence, *le déficit commercial se creuse* et se trouve aujourd'hui sur une pente de 150 milliards de dollars pour l'ensemble de 1985 contre 123 milliards l'année dernière.

Balance commerciale des Etats-Unis
Ventilation par secteurs



Variation des balances commerciales bilatérales des Etats-Unis 1983-1984

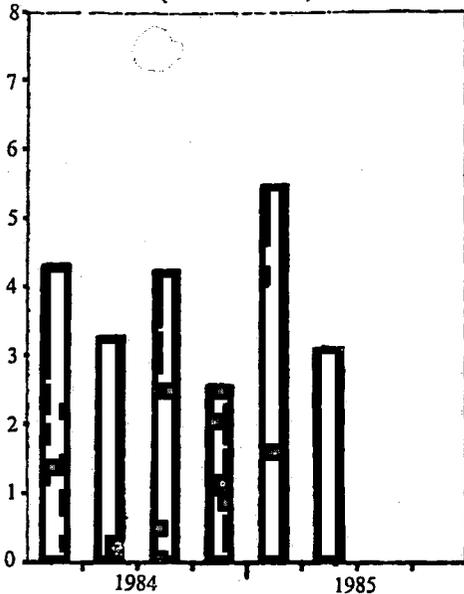


c) Prix et emploi : des résultats satisfaisants

L'inflation se stabilise à un niveau très bas. Après les tensions enregistrées durant le premier trimestre (+ 5,8 % en rythme annuel), la hausse des prix est revenue à un niveau beaucoup plus faible au cours des trois mois suivants (+ 3,2 % en rythme annuel).

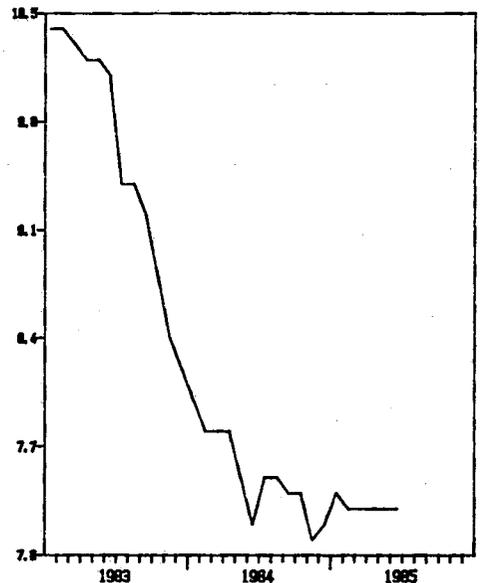
En particulier, après avoir progressé de 0,2 % au mois de juillet, l'indice des prix de détail se trouve aujourd'hui sur une pente annuelle de 3,5 %, en retrait par rapport à 1984 (+ 4 %).

Taux de progression de l'indice des prix (en taux annuel)



Sénat — GSI — ECO

Taux de chômage (en %)



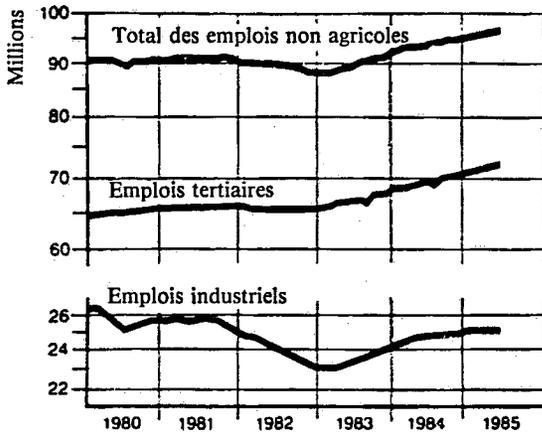
Parallèlement, le *taux de chômage*, resté stationnaire à 7,3 % depuis six mois, est passé à 7,0 % au mois d'août, retrouvant le niveau le plus bas depuis cinq ans. Ainsi, les États-Unis comptent-ils 8,1 millions de demandeurs d'emploi pour une population active d'environ 115,2 millions de personnes.

Avec 1,58 million d'emplois créés depuis le début de l'année le secteur des services reste le principal artisan de cette évolution. Cependant, le mois d'août a vu une progression de 37 000 personnes employées par les industries de transformation, première amélioration dans le secteur industriel qui avait perdu, depuis le début de la présente année, 200 000 emplois du fait de l'ampleur des importations.

On observe, à partir des projections ci-dessous que, sur les 28 millions d'emplois nouveaux prévus sur la période 1982-1995, *plus de la moitié se situerait dans les services aux ménages ou aux entreprises et à peine plus de 3 % dans les industries de transformation.*

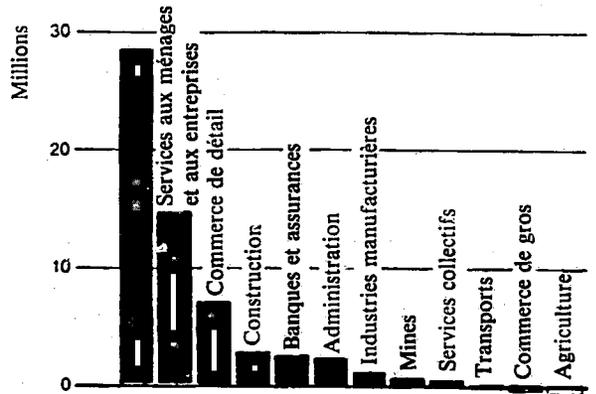
Cependant, les emplois hautement qualifiés seraient de loin les plus nombreux car nombre d'activités de services exigent un niveau d'éducation supérieur à la moyenne.

Mouvements de l'emploi aux Etats-Unis



Dot of Commerce

Croissance des emplois par branche aux Etats-Unis de 1982 à 1995



Nyse

Au total, malgré les bons résultats en matière d'emploi et d'inflation, *l'expansion américaine ralentit très nettement* puisque le produit national brut n'a enregistré, sur l'ensemble du premier semestre, qu'une progression de 1,1 % contre 6,8 % en 1984.

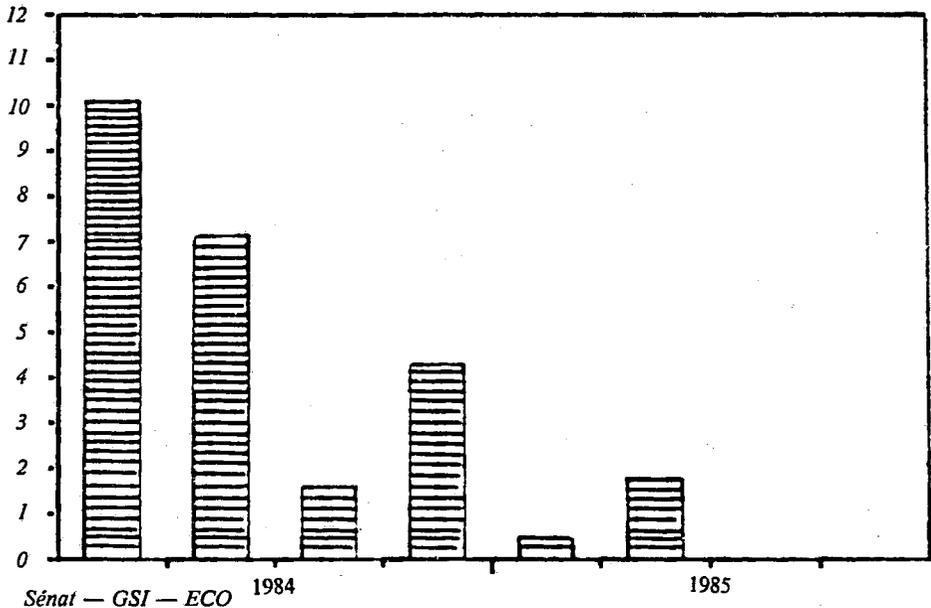
EMPLOIS CLASSÉS PAR NIVEAU DE QUALIFICATION

	Effectifs 1982 en millions	Variations 1982-1995		Effectifs 1995 en millions
		en %	en millions	
Très qualifiés				
- Cadres supérieurs.....	16,8	36,3	6,0	22,8
- Cadres moyens, petits commerçants	9,5	33,4	3,2	12,7
Moyens				
- Employés commerciaux ...	7,1	32,0	2,3	9,4
- Employés de bureau.....	19,1	31,8	6,0	25,1
- Ouvriers qualifiés, Maîtrise	12,0	28,8	3,4	15,4
Peu qualifiés				
- Ouvriers	12,9	9,7	1,2	14,1
- O.S.	16,8	35,4	5,9	22,7
- Manœuvres.....	6,0	19,1	1,1	7,1
- Ouvriers agricoles	2,8	- 27,0	- 0,8	2,0
Total.....	103,0	27,9	28,3	131,3

Nyse.

Au total, malgré les bons résultats en matière d'emploi et d'inflation, *l'expansion américaine ralentit très nettement* puisque le produit national brut n'a enregistré, sur l'ensemble du premier semestre, qu'une progression de 1,1 % contre 6,8 % en 1984.

Produit national brut
(taux de progression en rythme annualisé)



Ainsi, *des doutes sérieux pèsent sur la possibilité d'atteindre l'objectif de croissance de 3 % du P.N.B. initialement prévu*, en dépit d'une amélioration au 3^e trimestre due à d'importants achats militai-

res. Celui-ci impliquerait une progression de 5 % au cours du second semestre. Ces objectifs semblent très ambitieux d'autant plus qu'on s'attend à un nouveau ralentissement de la consommation des ménages. En effet, la vive poussée du marché de l'automobile résulte en bonne part des promotions décidées par les constructeurs américains. Or, si l'on fait abstraction de l'automobile, les ventes au détail n'ont en fait progressé que de 0,4 % en août dernier.

2. — *La politique monétaire s'assouplit*

A la suite de la relance 1983-1984 alimentée par des mesures de type budgétaire (réduction d'impôt), il s'est produit un gonflement démesuré des déficits budgétaires qui, financés de façon non monétaire, ont généré des taux d'intérêt réels élevés, provoquant *un important afflux de capitaux étrangers* et une réduction des sorties de capitaux américains, comme en témoigne le tableau suivant :

Mouvements de capitaux entre les États-Unis et le reste du monde
(en milliards de dollars)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
(A) TOTAL DES ENTRÉES DE CAPITAUX	38,7	58,1	+ 81,3	+ 95,2	+ 81,7	+ 92,8
Entrées de capitaux publics ...	- 13,7	15,5	5,0	3,3	5,3	3,0
dont titres du trésor			(5,0)	(5,7)	(7,0)	(4,6)
Entrées de capitaux privés	52,4	42,6	76,3	91,9	76,4	89,8
dont titres du trésor			(2,9)	(7,0)	(8,7)	(22,5)
(B) TOTAL DES SORTIES DE CAPITAUX.....	- 64,4	- 86,1	- 111,0	- 118,8	- 49,5	- 21,2
Sorties de capitaux publics	- 4,9	- 13,3	- 10,3	1	- 6,2	- 8,6
Sorties de capitaux privés	- 59,5	- 72,8	- 100,7	- 107,8	- 43,3	- 12,6
(A) + (B) BALANCE DES FLUX DE CAPITAUX	- 25,7	- 2,8	- 29,7	- 23,6	+ 32,2	+ 71,6

US Economic Indicators.

Un tel gonflement de la demande de dollars a suscité une flambée de la monnaie américaine sur les marchés des changes, phénomène qui se paye aujourd'hui d'un déficit extérieur catastrophique : c'est ainsi que *les États-Unis sont devenus, pour la première fois depuis 1914, débiteurs nets à l'égard du reste du monde*, le déficit des comptes courants étant pour 1985 susceptible, selon les experts, d'atteindre 120 milliards de dollars environ contre 101,5 en 1984.

L'essoufflement progressif de l'expansion et l'invasion de produits étrangers sur le marché américain ont alors conduit le Federal Reserve System à modifier sa politique monétaire.

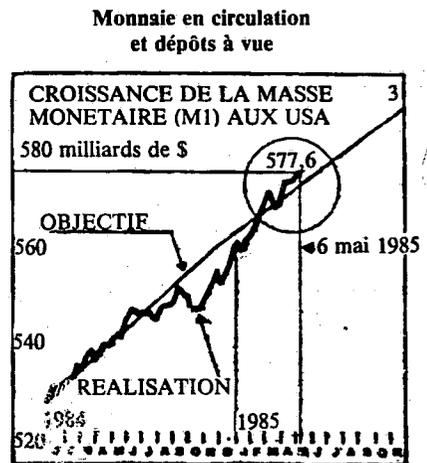
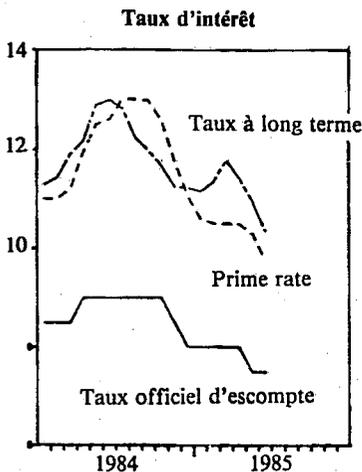
a) La baisse des taux d'intérêt et le gonflement de la masse monétaire

L'objectif prioritaire du Fed est désormais de faire baisser le dollar sans créer de panique et en préservant les acquis en matière d'inflation. Il importe en effet d'éviter qu'une chute brutale de la monnaie américaine n'entraîne un reflux massif des capitaux investis aux États-Unis et ne conduise à un relèvement brutal du loyer de l'argent qui étoufferait la croissance.

Pour conduire à bien cette opération, le Fed a choisi d'offrir plus de dollars moins bien rémunérés ; il en est résulté :

— une réduction progressive des taux d'intérêt nominaux, par l'intermédiaire d'un abaissement du taux d'escompte. Ainsi, entre novembre 1984 et 1985, le taux d'escompte a pu être ramené de 9 à 7,5 %, générant par là même un vaste mouvement de baisse sur les différents taux d'intérêt. Le dollar devient donc moins attractif et, parallèlement, les entreprises américaines peuvent se refinancer à un moindre coût ;

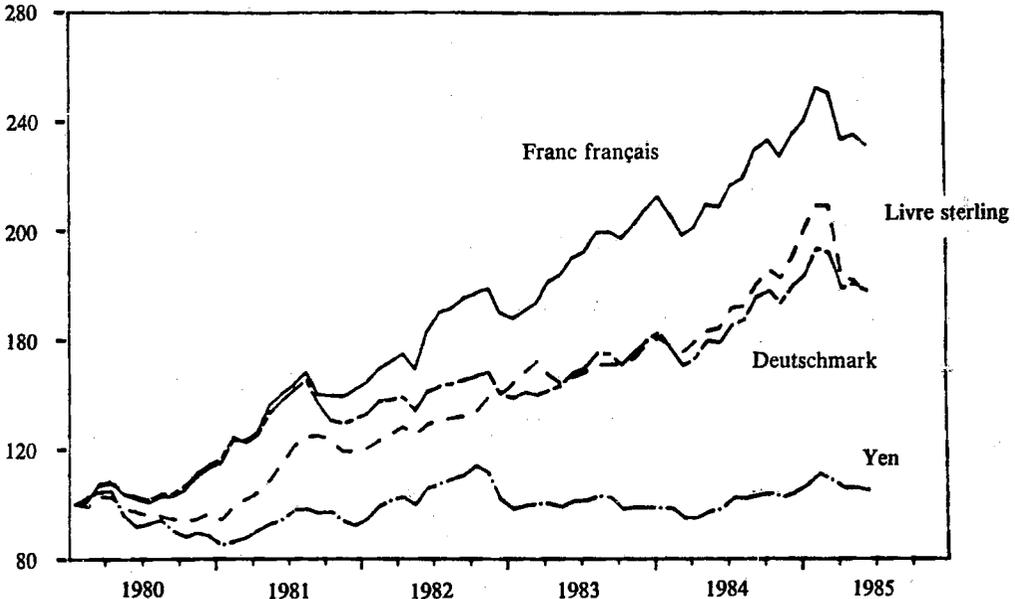
— un gonflement de la masse monétaire supérieur aux objectifs initiaux. De novembre 1984 à mai 1985, la masse monétaire M1 a crû au rythme d'environ 10 % par an, soit largement au-dessus de la fourchette de 4 à 7 % annoncée au début de l'année. Cependant, ce dépassement de l'objectif de croissance de la masse monétaire, toléré dans un environnement de croissance économique relativement lente, devrait être progressivement réduit ; le nouvel écart jugé admissible au mois de juillet dernier étant de 3 à 8 %.



b) *Le recul du cours du dollar*

Jusqu'à présent, cette double politique a porté ses fruits. Après avoir atteint un niveau record en février 1985, le dollar a amorcé un mouvement de reflux progressif, sans pour autant ébranler les marchés financiers.

Cours du dollar contre les principales monnaies
Indice 100 : janvier 1980



Sénat — GSI — ECO

En l'espace de cinq mois, le dollar aura perdu environ 12 % par rapport aux principales monnaies européennes. Toutefois, il faudra attendre de six à dix-huit mois pour que cette baisse se traduise au plan du commerce extérieur.

Or, ce délai reste beaucoup trop long pour les secteurs économiques les plus exposés et l'administration américaine doit aujourd'hui endiguer une véritable vague de protectionnisme dont le Congrès se fait l'écho.

3. — *La montée du protectionnisme*

Depuis le début de 1985, plusieurs centaines de projets de lois ont été déposés au Sénat et à la Chambre des Représentants dans le but soit de protéger un secteur précis, soit de prendre des mesures de rétorsion

contre certains pays. Jusqu'à présent, la Maison Blanche s'est fermement opposée à de telles mesures générales. Toutefois, la situation catastrophique de certains secteurs a conduit l'Administration à réagir par la mise en place d'entraves au commerce libre et la redéfinition de la politique commerciale des États-Unis (1).

En *matière industrielle*, le problème des achats américains de tubes d'acier offre un exemple de type d'intervention à *l'importation* : aux termes d'un accord signé entre les États-Unis et la C.E.E., le montant global des achats de tubes européens par les États-Unis n'atteindrait, sur l'ensemble de l'année 1985, que 710 000 tonnes contre 632 000 en 1984.

En *matière agricole*, il a été décidé à *l'exportation* que, dans le cadre du programme B.I.C.E.P.S. (Bonus Incitative Commodity Export Program), la vente de cinq tonnes de céréales à un pays tiers ouvrirait droit à une tonne gratuite prélevée sur les stocks fédéraux d'un coût de deux milliards de dollars sur trois ans, ce programme de subvention en nature devrait permettre aux agriculteurs américains de s'implanter — ou de revenir — sur de nombreux marchés (Algérie, Égypte et Pakistan en particulier), au prix d'une véritable guerre commerciale avec la Communauté Économique Européenne.

Il reste que cette montée du protectionnisme est directement supportée par les consommateurs américains. C'est ainsi que les limitations en vigueur aux États-Unis sur les importations d'automobiles, de vêtements et de sucre auraient coûté, en 1984, entre 14 et 19,5 milliards de dollars aux consommateurs et les restrictions apportées récemment aux importations d'aciers aux États-Unis quelque 2 milliards de dollars.

4. — *Une réforme fiscale à contretemps ?*

Sur le thème « Équité, simplicité et efficacité », le projet de réforme fiscale présenté par le Président REAGAN s'inscrit dans le droit fil de sa doctrine libérale : moins d'État, plus de liberté. Ainsi, les contribuables disposeraient de plus d'argent après impôt, à charge pour eux de réaliser leurs arbitrages.

(1) Entre 1980 et 1983, le volume des exportations américaines a baissé de 20 % tandis que le dollar s'appréciait de 33 % par rapport aux principales monnaies.

Cette réforme qui concerne tant les particuliers que les entreprises comporte :

- **une réduction des taux d'imposition**

Actuellement, le barème de l'impôt sur le revenu aux États-Unis comprend quinze tranches assorties de taux s'échelonnant de 0 à 50 % : il est prévu de réduire le barème à quatre tranches (0 %, 15 %, 25 %, 35 %) et de porter de 1 080 à 2 000 dollars l'abattement consenti à chaque membre du foyer fiscal.

De même, pour les entreprises, il est proposé de ramener de 46 à 33 % le taux maximal de l'impôt sur les sociétés et de réduire de 2,5 points le taux applicable aux plus-values (actuellement 20 %).

- **un élargissement de la base imposable**

En contrepartie de cette baisse des taux, l'assiette de l'impôt serait élargie :

- pour les *particuliers*, par la suppression de la déduction des impôts locaux et la remise en cause de l'imputation de certaines dépenses (intérêts en particulier) ;
- pour les *sociétés*, par un aménagement sévère du système d'amortissement dégressif.

Globalement, *la réforme devrait se traduire par un déplacement de la charge de l'impôt des particuliers vers les entreprises.*

Ainsi, *l'allègement de l'impôt versé par les personnes physiques* s'élèverait à 17,9 milliards de dollars en 1986 et à 131,8 milliards sur les cinq années à venir, soit une diminution moyenne de 6 % d'ici à 1990. Toutefois, il ne profiterait pas de manière identique à tous les contribuables. En fait, la classe moyenne serait largement défavorisée, surtout dans les États peuplés et industriels où les impôts locaux sont très élevés.

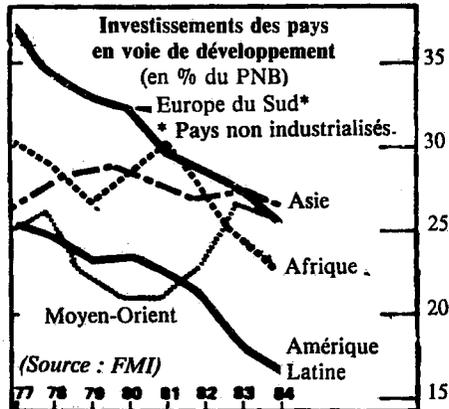
En revanche, *l'alourdissement de la fiscalité des entreprises* serait de l'ordre de 18,9 milliards de dollars en 1986 et de 118,4 milliards sur cinq ans, soit une aggravation moyenne de leur charge fiscale d'environ 22 %, les industries lourdes et particulièrement le secteur pétrolier étant pénalisés.

On peut dès lors s'interroger sur l'impact économique d'une réforme fiscale qui entraînerait, à échéance de cinq ans, une nouvelle diminution des recettes de l'État.

5. — Le drame de l'endettement du Tiers-Monde

Le tassement de la croissance américaine, s'il devait se poursuivre, présente deux risques :

- *il a stoppé le désendettement de certains pays en particulier d'Amérique latine dont les exportations, qui représentaient le quart des importations américaines ont été depuis deux ans tirées par la haute conjoncture aux États-Unis. Il s'en est suivi une réduction de moitié des échanges internationaux dont la progression est revenue de 8 à 4 %. Or, seule une croissance de plus de 6 % pourra permettre aux pays du Tiers-Monde de résorber leurs dettes (1). C'est ainsi que leurs revenus à l'exportation ont chuté de 7,4 % au premier trimestre de 1985, ramenant leur excédent commercial de 4,3 milliards de dettes à 1,3 milliard en 1984. Or, près de 600 milliards de dettes arriveront à échéance au cours des prochaines années.*



A défaut d'un *moratoire*, ou à tout le moins, d'un nouveau plan MARSHALL pour l'Amérique Latine dont il a été question lors de la récente réunion du FMI à Séoul, *beaucoup de pays comptent sur l'Europe pour prendre le relais.*

- *quant à l'économie américaine elle-même, affrontée aux conséquences des énormes déficits budgétaire et commercial, elle est aujourd'hui à un tournant :*

(1) Le Pérou a d'ores et déjà décidé de ne rembourser les intérêts de sa dette qu'à hauteur de 10 % de la valeur de ses exportations.

— ou bien elle connaîtra une croissance modérée mais durable au prix d'une baisse contrôlée du dollar permettant de redresser le déséquilibre des échanges ;

— ou bien elle s'enfermera dans une politique d'endettement interne et externe qui serait pernicieuse pour elle et menacerait gravement l'économie mondiale tout entière.

B. — Europe : la situation s'améliore

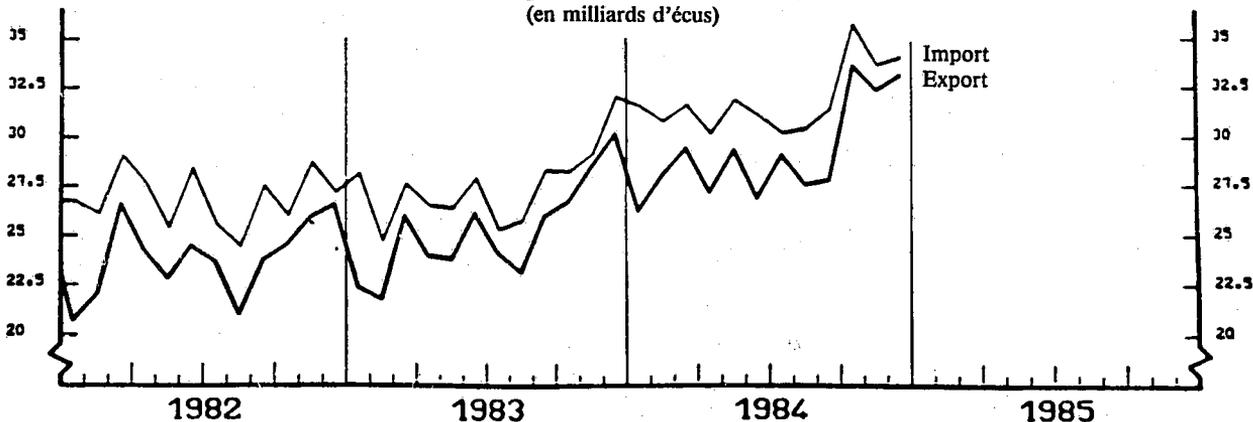
1. — Les retombées de l'expansion américaine

En 1983 et 1984, le P.N.B. en volume a augmenté de près de 10 % aux États-Unis et au Japon contre seulement 4 % en Europe. Du coup, le chômage n'a cessé de s'accroître et affecte à présent 19 millions de personnes dans les pays appartenant à l'O.C.D.E., soit environ 11 % de la population active.

Cette timide reprise d'activité résulte-t-elle simplement des effets de l'expansion américaine sur les exportations européennes ou peut-on y déceler les éléments d'un assainissement en profondeur des systèmes productifs, gage d'une croissance de longue période ?

Sur les 2,4 % de croissance en 1984, la contribution des exportations a été de 2 %. C'est dire que *la croissance européenne a été tirée par l'extérieur*. Mais l'Europe n'a participé qu'avec retard et incomplètement au dynamisme international. En effet, si les exportations ont augmenté en ECU de 15,8 % par rapport à 1983, ses importations se sont accrues, elles, de 21 % en raison de la reprise de l'investissement et des importations de biens d'équipement qui en ont résulté. Du coup, *le déficit commercial de la C.E.E. avec le reste du monde s'est aggravé*.

Echanges extérieurs de la C.E.E.
(en milliards d'écus)



Il s'est élevé en moyenne à 4,1 milliards par mois au cours de la période allant de janvier à avril de cette année alors qu'il avait été de 3,2 milliards pendant la période correspondante de 1984.

Et pourtant, l'environnement est exceptionnellement favorable. Les coûts d'approvisionnement sur les marchés mondiaux du pétrole et des matières premières sont revenus au niveau de 1979.

L'indice des cours des matières premières, le Moody's, qui de 900 au premier semestre de 1978 s'était élevé à 1 400 (+ 55 %) en 1980 se situe aujourd'hui à peine au-dessus de 900.

Le prix du pétrole sur le marché libre qui avait dépassé 38 dollars en 1980 est aujourd'hui de 26 dollars le baril, chiffre qui est celui du mois de mai 1979 et résulte d'une baisse continue de l'ordre de 3 dollars/an le baril. En outre, *la Communauté européenne, rappelons-le, s'affranchit peu à peu du pétrole importé* : alors que l'OPEP fournissait 90 % du pétrole brut acheté par la Communauté en 1973 contre 50 % en 1984, celui-ci ne représente plus que 30 % de sa consommation. La contrainte pétrolière sur l'Europe s'est donc largement desserrée.

Quant à la fermeté du dollar, elle a sans doute atténué les effets bénéfiques de la baisse du pétrole et des matières premières. Mais elle a contribué en revanche au redressement actuel des économies européennes dont elle a facilité les exportations : en 1984, les ventes de la C.E.E. à destination des États-Unis ont progressé de 31 % par rapport à 1983, générant un excédent commercial de 8,3 milliards d'écus.

Dès lors, la question se pose de savoir comment l'Europe réagirait à un recul durable et sensible du dollar.

D'une part, il réduirait la compétitivité des prix des produits européens par rapport aux produits américains sur les marchés : *d'où un ralentissement des exportations européennes*. La contrepartie du redressement du solde extérieur américain risque d'être supportée par les pays les plus faibles, ce qui aggravera les inégalités conjoncturelles déjà importantes sur le vieux continent.

D'autre part, il permettrait aux banques centrales européennes de mener des politiques monétaires moins restrictives. Dans le passé, le repli des monnaies européennes face au billet vert a exercé une tension sur les prix : les autorités ont été obligées d'appliquer des politiques de rigueur qui ont gêné la reprise. Dans ces conditions, *la baisse du dollar*

pourrait exercer une influence modératrice sur le niveau des prix européens et favoriser une croissance plus importante de la production en termes réels.

On peut enfin se demander si l'heure n'est pas venue d'une *croissance européenne auto-entretenu* qui, tirant profit du recul progressif du dollar, permettrait le financement de l'investissement productif.

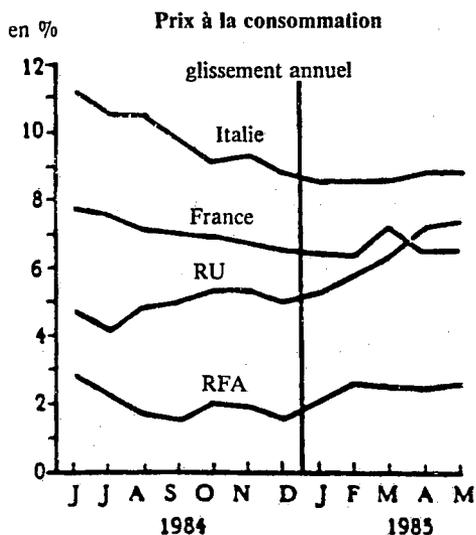
2. — *L'assainissement des structures*

De fait, l'Europe a commencé à apporter à son économie les modifications structurelles qui pourraient générer une nouvelle phase de croissance.

Les facteurs de la reprise sont :

— *une inflation mieux contenue*

Alors que les précédentes reprises allaient de pair avec une forte inflation, on observe actuellement *un net ralentissement de la hausse des prix* qui, revenue de 12 % en 1981 à moins de 7 % en 1984, continue à décliner. Les stratégies relevant de l'économie de marché mises en œuvre en Grande-Bretagne et en Allemagne Fédérale ont été adoptées sous une forme atténuée par les dirigeants socialistes italiens, espagnols et français.

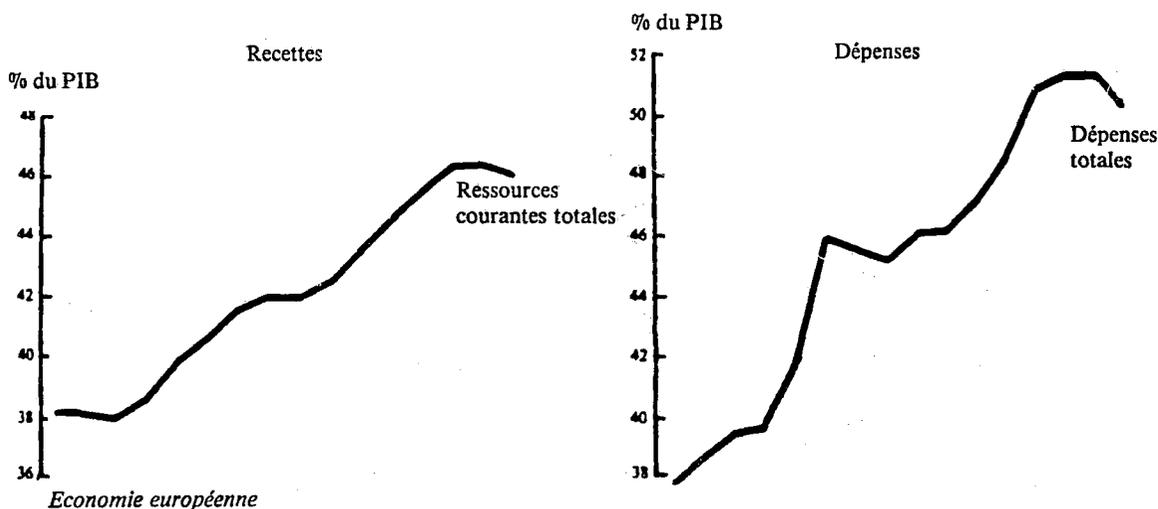


— *la reconstitution des profits des entreprises dont témoigne l'optimisme boursier*

Les avances des indices boursiers européens au premier semestre 1985 mesurées en dollars ressortent à 16 % pour Londres, 40 % pour Francfort, 23 % pour Paris et 65 % pour Milan. Elles s'expliquent à la fois par une abondance des liquidités, la baisse des taux d'intérêt et surtout un pronostic favorable sur les résultats des entreprises.

— *la baisse du besoin de financement du secteur public* : après avoir progressé pendant plus de vingt ans, la part des dépenses publiques dans le P.I.B. s'est stabilisée en 1984 à 51,7 % (1962 : 34,2 %).

Recettes et dépenses des administrations publiques
de la Communauté
1970 à 1985



La part du déficit budgétaire dans le P.I.B. des pays du Marché Commun serait passée, en moyenne, de 5,5 % en 1983 à 4,8 % en 1984, l'Allemagne Fédérale ayant accompli l'effort le plus important dans ce domaine.

— *la réduction des coûts de la main-d'œuvre*

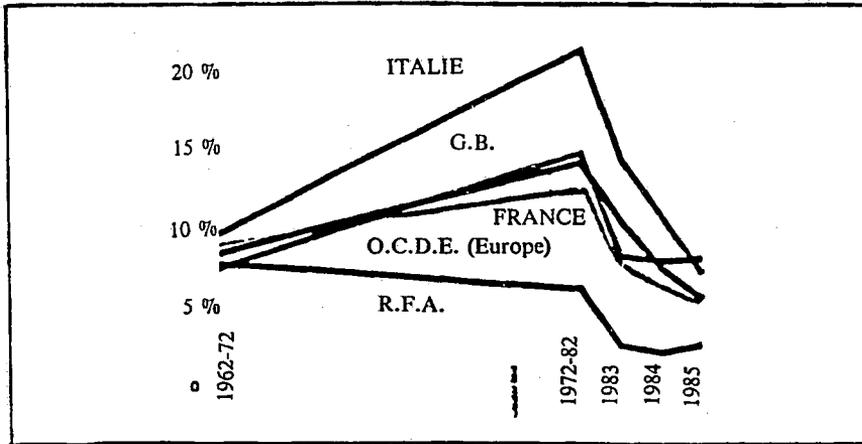
De 1973 à 1981, les rémunérations horaires dans l'industrie manufacturière européenne ont augmenté de 2,3 % par an en termes réels contre 0,5 % seulement aux États-Unis ; en outre, les charges salariales ont progressé plus rapidement encore que les salaires. Dès lors, *les coûts unitaires de main-d'œuvre ont enregistré une progression supérieure de 35 % à celle des coûts du capital*. De ce fait, les chefs d'entreprise ont substitué largement le capital au travail et ont été incités à orienter leur production vers les industries moins utilisatrices de main-d'œuvre.

La stabilisation des coûts de la main-d'œuvre ne s'est opérée qu'au moment où des pans entiers de l'industrie européenne disparaissaient. En 1984, les salaires n'ont progressé que de 1,2 % en termes réels et l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre du fait des hausses de productivité, stimulées par les licenciements, s'est établie à 3,2 %. Ce pourcentage, le plus faible depuis 12 ans, est inférieur à la hausse des prix et permet une reconstitution des marges des entreprises.

Le redressement des bénéfices a été affecté à la réduction de l'endettement des entreprises et à l'investissement qui, en termes réels, aurait augmenté de 3,2 % en 1984.

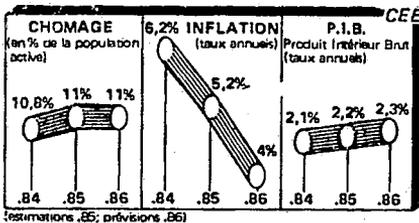
On peut voir là le signe avant-coureur d'une relance par l'investissement qui serait coordonné à l'échelle de l'Europe.

Progression des salaires dans les industries de transformation



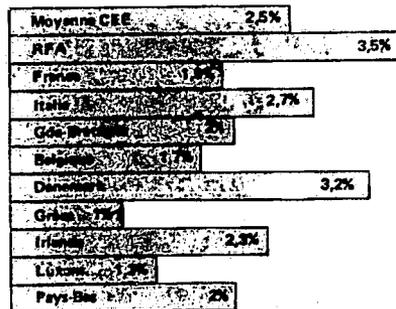
O.C.D.E.

Perspectives européennes pour 1986



O.C.D.E.

Croissance du PIB en volume dans la CEE



3. — *Vers une relance concertée de l'investissement*

Entre 1970 et 1985, la Communauté européenne a enregistré un retard dramatique en matière d'investissement par rapport à ses principaux partenaires puisqu'il n'a augmenté en volume que de 14 % contre 68 % aux États-Unis et 74 % au Japon.

Sans doute, le projet EUREKA, lancé par la France en avril dernier, s'inscrit-il dans une stratégie européenne commune de pari sur les technologies de pointe dont il faut se féliciter. Mais la question du coût et des masses financières à engager constituera une des pierres d'achoppement du « challenge » européen dans cette course engagée avec les États-Unis et les pays du Pacifique. Exprimés en francs, les coûts prévisionnels des projets de l'Europe technologique dépassent en effet les 100 milliards.

Si la volonté politique des partenaires de la France ne fléchit pas, encore faut-il que les grandes firmes européennes aient les moyens de répondre à la fois aux projets de l'Europe technologique et à ceux prometteurs proposés par les États-Unis dans le cadre de l'initiative de défense stratégique (I.D.S.).

Or, il faut rappeler que la reprise économique aux États-Unis a été financée pour une bonne part par l'afflux de capitaux européens qui ont manqué pour créer en Europe des entreprises ou des emplois. L'effet de domination exercé par l'économie américaine a été en quelque sorte répercuté comme un *effet de désagrégation* ; c'est ainsi que les échanges intra-européens ont reculé en 1983 de 1,3 % alors que les ventes vers les États-Unis progressaient de 17 %.

L'élargissement de la Communauté à 12 membres devrait s'accompagner de mesures propres à créer un espace économique plus homogène et, d'abord, à accomplir « l'achèvement du marché intérieur » proposé par la Commission du Conseil Européen pour 1992, avec un calendrier de réalisation précis et contraignant.

C. — **Quatre politiques sous le signe de la rigueur**

1. — *Suède : l'inévitable austérité*

La situation économique de la Suède est intéressante à bien des égards. Ce pays souvent proposé comme un modèle présente, en effet,

certaines analogies avec la France : un gouvernement socialiste succédant en septembre 1982 à la coalition des partis dits bourgeois, y mène une politique de rigueur.

a) *Un équilibre fragile*

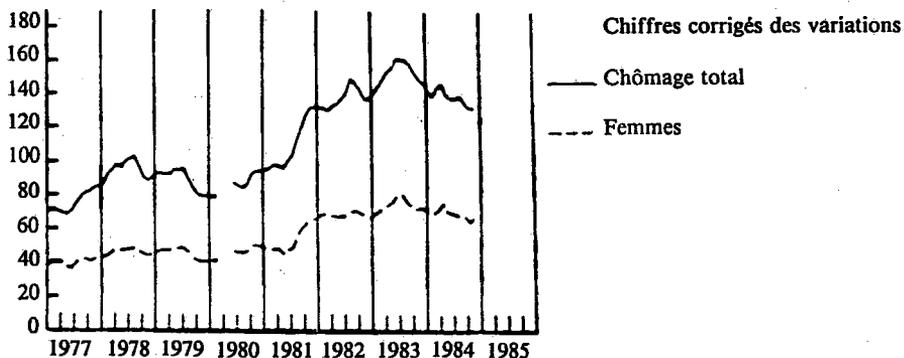
Au cours des deux dernières années, la situation économique de la Suède s'est améliorée grâce à la reprise mondiale et à la nouvelle stratégie économique adoptée en 1982 dans le sillage de l'importante dévaluation de la couronne (16 %) intervenue à un moment très favorable.

Avec une croissance du P.I.B. de 3 % en 1984 (contre + 2,3 % en 1983, - 0,1 % en 1982 et - 0,6 % en 1981), l'économie suédoise est essentiellement tirée par les exportations (+ 6,1 %) et par l'investissement privé (+ 3,6 % pour l'ensemble de la formation brute de capital fixe). La production industrielle s'est accrue pour sa part de 7 % tandis que la consommation privée augmentait de 0,9 %, la consommation publique de 1,8 % et les importations de 4,9 %.

Dans le même temps, la balance commerciale s'est améliorée en 1984 pour la deuxième année consécutive, dégagant un léger excédent.

Par ailleurs, le taux de chômage déclaré est passé de 3,5 % en 1983 à 3,1 % en 1984 ; cette évolution en baisse s'est poursuivie puisque, au mois d'août 1985, ce taux s'est rétabli à 3 %, ce qui représente 135 000 chômeurs. Cependant, compte tenu des bénéficiaires des programmes de soutien au marché du travail et de stages de formation divers, le taux de chômage avoisine les 6 %, ce qui est beaucoup dans un pays où le plein emploi était une tradition mais constitue un chiffre modéré parmi les pays de l'O.C.D.E. (1)

Evolution du marché du travail



O.C.D.E.

(1) Rappelons que la Suède a toujours pratiqué une politique d'immigration strictement contrôlée (422 000 étrangers pour une population de 8,2 millions d'habitants, soit 5 %).

Au demeurant, les résultats enregistrés au cours des premiers mois de 1985 font apparaître la fragilité de la reprise. C'est ainsi que :

— *l'inflation* continue de connaître un rythme élevé puisqu'après avoir enregistré des résultats décevants en 1984 (+ 8,1 %, soit le double de l'objectif officiel), la hausse des prix a évolué au 31 juillet dernier sur une base de 7,9 % par an en dépit des mesures de blocage adoptées.

— *la difficile modération des salaires* explique pour partie le relatif échec de la politique de lutte contre l'inflation. Le Gouvernement s'est efforcé de faire accepter aux partenaires sociaux des augmentations moyennes de salaires de l'ordre de 5 % pour 1985, alors qu'elles avaient été bien supérieures en 1984 (+ 10,9 % dans l'industrie, voire 14 % dans certains secteurs comme la pâte à papier), les syndicats tentant, pour leur part, d'obtenir de substantiels relèvements pour compenser des années de recul des revenus en termes réels.

— *la dégradation des comptes extérieurs et de la compétitivité des entreprises* est contenue en germe dans les deux évolutions qui précèdent. Elle a été provoquée au printemps 1985 par un emballement de l'économie suite à une forte poussée de la consommation privée et surtout des investissements (rendus possibles par la hausse des profits en 1984). Elle s'est traduite par un gonflement des importations (+ 10 % au premier semestre 1985 contre + 6 % seulement pour les exportations) et un déficit record de la balance des paiements courants pour les sept premiers mois de 1985 (12,9 milliards de couronnes).

Devant les dangers de cette évolution, les autorités ont été conduites en mai 1985 à imposer des mesures d'urgence qui se sont traduites par un relèvement de 2 points du taux de l'escompte et une restriction des crédits bancaires aux particuliers et des liquidités des entreprises. Ainsi s'explique le vent de pessimisme qui affecte experts et milieux d'affaires qui s'accordent à penser que la croissance du P.I.B. en 1985 pourrait tomber à 2,5 % au moins et atteindre guère plus de 1,75 % en 1986.

b) *Un redressement industriel spectaculaire*

Confrontée à la nécessaire restructuration de son appareil industriel, la Suède, pays de grandes multinationales, a accentué son effort en matière de haute technologie et a cherché à conforter les gains de productivité par des investissements de rationalisation et des contractions d'effectifs.

Les entreprises déficitaires ont été fermées et les subventions aux secteurs en difficulté (sidérurgie, construction navale, textile) considérablement réduites. La compétitivité suédoise repose désormais sur les produits transformés, la maîtrise des techniques d'avenir comme la robotique et une ingénierie d'envergure internationale.

La diffusion des nouvelles techniques de production a été une des plus rapides du monde puisque dès 1981 le nombre des robots pour 10 000 salariés était de 29,9 dans l'industrie suédoise contre 13,9 au Japon et 4 aux États-Unis. De même en 1982, les dépenses de recherche-développement atteignaient 2,3 % du P.I.B. contre 2,2 % en Allemagne, 2 % aux États-Unis et 1,6 % au Japon.

c) Une réduction drastique du déficit budgétaire

Affrontée à d'énormes déficits budgétaires et à une dette extérieure en progression rapide, limitée par un taux de pression fiscale qui atteint les limites du supportable, la Suède s'est orientée vers une politique financière beaucoup plus rigoureuse.

L'effort de compression des dépenses publiques s'est traduit par une réduction du déficit, ramené de 13,1 % en 1982-1983 à 10,3 % du P.I.B. en 1983-1984, avec un objectif de 8,5 % en 1984-1985 et 7,0 % en 1985-1986. La part du secteur public dans la formation du P.I.B. est revenue de 68,1 % à 66,6 % et *depuis le retour des sociaux-démocrates en 1982, plus de 60 sociétés ont été privatisées.*

Ainsi, le modèle suédois se transforme : *le pays de l'État-Providence a pris conscience que l'existence des grandes entreprises très compétitives est une priorité nationale.*

2. — Belgique : l'assainissement difficile

La Belgique recueille aujourd'hui les fruits du sévère plan de redressement adopté en 1982 par la coalition sociale-chrétienne libérale au pouvoir, aidée il est vrai, par une conjoncture économique internationale favorable : restauration de la compétitivité des entreprises, excédent de la balance commerciale, ralentissement de l'inflation.

a) Vers la restauration des grands équilibres

En 1984, le P.I.B. s'est accru de 2,2 % en volume contre 0,4 % en 1983 et 1,1 % en 1982. Comme ailleurs, la demande étrangère est restée le principal soutien de l'activité ; celle-ci a été en outre confortée en 1984 par la demande intérieure qui s'est raffermie grâce au développement de l'investissement productif privé.

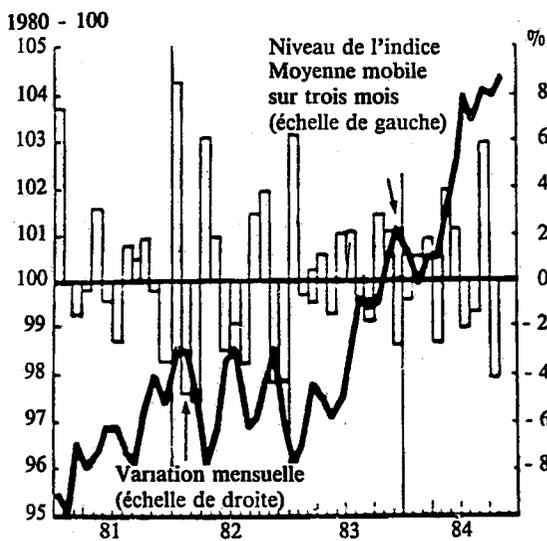
Le retour à un meilleur équilibre s'est manifesté principalement dans trois domaines :

— *le déficit extérieur courant* qui représentait 4,5 % du P.I.B. en 1980 et 1981 a été progressivement résorbé en 1983 et 1984. Avec les progrès ainsi accomplis et la légère détente attendue des taux d'intérêt sur les marchés internationaux, la balance des paiements en 1985 serait excédentaire pour la première fois depuis 1976.

Toutefois, l'analyse des composantes du solde commercial montre que les bons résultats enregistrés sont imputables autant au fléchissement des importations, lié au recul de la demande intérieure, qu'au redressement des exportations : une reprise de la demande intérieure, en particulier des investissements à fort contenu d'importations, pourrait remettre en cause cette situation favorable.

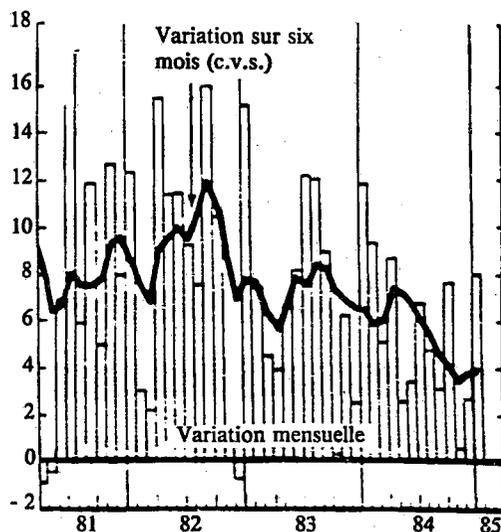
— *l'inflation* s'est nettement ralentie passant de 8,6 % en 1981 à 6,7 en 1984 et sans doute à environ 5,5 en 1985, grâce notamment à la nette décélération des prix à l'importation.

Production industrielle (c.v.s.)



Eurostat

Prix à la consommation
variation exprimée en taux annuel



— *La situation financière des entreprises s'est nettement rétablie, la reconstitution des profits provenant essentiellement de la dévaluation, de la modération des salaires et des dispositions prises pour alléger la fiscalité des entreprises.*

b) Deux hypothèques : chômage élevé et déficit du secteur public

Certes, l'amélioration du climat conjoncturel et l'adoption de mesures de soutien de l'emploi ont contribué à une certaine stabilisation du chômage dont le taux atteint 13,4 % de la population active. *Mais ce niveau qui devrait demeurer à peu près inchangé en 1985 est l'un des plus élevés d'Europe et sa durée paraît également supérieure à la moyenne.*

Il faut noter que certaines caractéristiques institutionnelles ont pu contribuer à une accélération de la montée du chômage : *l'indexation des salaires sur les prix constitue en particulier un facteur important de rigidité.* En outre, il semble que les conditions d'accès et de maintien dans les régimes de protection aient constitué une incitation au chômage.

Quant au *déficit du secteur public*, s'il a été sensiblement réduit, il demeure important puisque le besoin de financement des administrations resterait encore en 1984 de l'ordre de 11 % du P.I.B. malgré une baisse de 3 points par rapport au niveau le plus élevé atteint en 1981. De même, la part des dépenses des administrations dans le P.I.B. tout en ayant diminué de 3/4 de point entre 1982 et 1984, s'élèvera encore à 57,5 %, soit un des niveaux les plus élevés parmi les pays de l'O.C.D.E.

Pour réels qu'ils soient, ces divers progrès n'ont pas été suffisants pour réduire l'accroissement de la dette publique. La charge d'intérêts de la dette représente à elle seule 9,5 % du P.I.B., soit 21,5 % des dépenses courantes. Enfin, la réduction du déficit du secteur public n'a été rendue possible que par un accroissement des prélèvements obligatoires (de 3 points du P.I.B.).

L'assainissement de l'économie belge est donc loin d'être achevé.

3. — Les Pays-Bas reviennent de loin

Les Pays-Bas, favorisés par leur « rente » gazière, ont connu au cours des dix dernières années une dégradation très marquée de la

croissance et de l'emploi. Cependant, ils enregistrent depuis deux ans des résultats économiques encourageants. Le « mal hollandais » qui, dans les années soixante-dix, se caractérisait par une paralysie de la croissance économique menaçant de gagner alors toute l'Europe (« l'eurosclérose »), serait-il aujourd'hui conjuré ? La réduction des avantages sociaux, la déréglementation, la mise en ordre des finances publiques ont créé un climat favorable au développement de l'esprit d'entreprise.

Mais des points sombres demeurent.

a) *Une reprise très modérée*

Le rythme de croissance du P.I.B. qui s'était élevé à 2,2 % en 1984, devrait s'infléchir légèrement en 1985 pour atteindre 1,75 %.

Les exportations qui ont été le principal moteur de la croissance en 1984 devraient le demeurer cette année encore, la position concurrentielle du pays continuant à s'améliorer malgré la fermeté du florin au sein du S.M.E. Une faible augmentation des salaires en 1985 (1,5 %) succédant à une baisse l'année passée (- 0,8 %) ainsi qu'une productivité accrue ont, en effet, permis une nette baisse des coûts qui a principalement profité à l'industrie manufacturière. Ainsi s'explique que *la balance des paiements courants ait dégagé un surplus de 4,8 milliards de dollars en 1984* grâce essentiellement à quatre postes : le gaz naturel, les transports, les demi-produits et l'agro-alimentaire. Les résultats provisoires des premiers mois de 1985 confirment cette tendance.

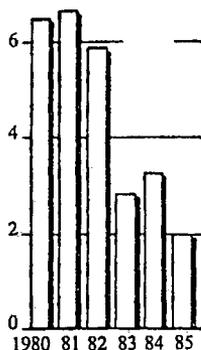
Parallèlement, *la consommation privée, restée égale en 1984, pourrait augmenter cette année pour la première fois depuis 5 ans (+ 1,5 %).*

Les entreprises, surtout celles travaillant à l'exportation, ont augmenté fortement leurs bénéfices en 1984 et amélioré leurs structures financières. La reconstitution des marges a été rendue possible par la modération salariale, la diminution de la charge des frais financiers et la réduction de la pression fiscale. Mais, globalement, l'investissement ne progresserait que de 2,2 % environ contre 4,2 % l'an dernier : beaucoup de chefs d'entreprise restent prudents.

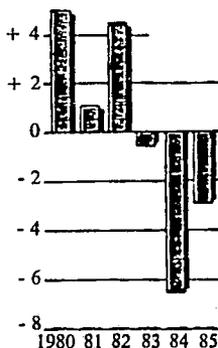
En matière de hausse des prix, les résultats sont remarquables : alors que les prix à la consommation avaient augmenté de 3,3 % en

1984, ils ne devraient croître en 1985 que de 2 % environ. Au mois de juillet 1985, ils ont évolué sur une base de 2,3 % par an.

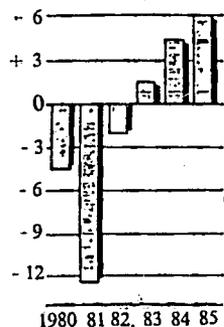
Variation en %
de l'indice des prix
à la consommation



Variation en %
des coûts salariaux
unitaires



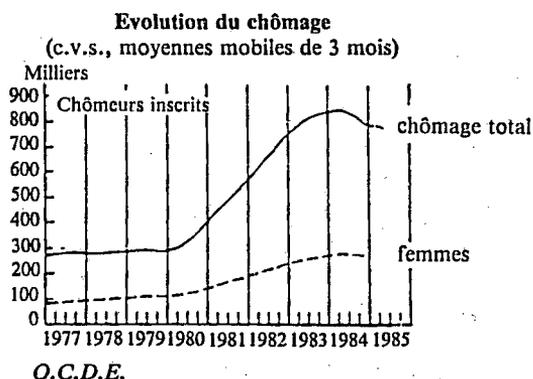
Variation en %
de l'investissement brut
du secteur privé



Bureau central de planification des Pays-Bas

b) La persistance d'un chômage élevé

Certes, le regain d'activité de l'économie a entraîné un léger recul du chômage au cours des premiers mois de 1985 (- 9,2 % par rapport à juin 1984). Mais avec 15,1 % de la population active, le taux de chômage reste un des plus élevés parmi les pays industrialisés ; il hypothèque, en abaissant le niveau de consommation intérieure, le développement des entreprises essentiellement tournées vers le marché national.



A cet égard, il faut remarquer que les réductions du temps de travail, qui ont remplacé les clauses d'indexation des salaires dans les conventions collectives, ont contribué de façon assez modeste à la création d'emplois dans le secteur privé.

c) *La fin de l'État-providence ?*

Au nombre des objectifs principaux que s'était fixé le Gouvernement de centre droit en place depuis novembre 1982, figurait l'assainissement des finances publiques. Celui-ci est en bonne voie : par rapport au revenu national, les dépenses publiques ont été ramenées de 70 % en 1983 à 65 % en 1985. Dans le même temps, le déficit budgétaire est passé de 10,4 % en 1983 à 9,4 % en 1984 et 8,4 % en 1985. L'objectif de 7,5 % du revenu national fixé comme plafond du déficit public en 1986 ne paraît pas hors d'atteinte.

L'effort de compression des dépenses a porté principalement sur la réduction des salaires dans le secteur public, les aides aux entreprises en difficulté et la diminution de certaines prestations sociales (réduction du montant des allocations de chômage, transfert au secteur privé de services de santé assurés par le secteur public, régime des congés maladie plus strict).

Enfin, le Gouvernement a partiellement compensé la réduction des dépenses par une *diminution des cotisations de sécurité sociale, principalement au bénéfice des entreprises*. De plus, en vue d'améliorer la situation des entreprises et de contribuer à la réduction des coûts de main-d'œuvre, un allègement de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés a été décidé en 1984, tandis que des abattements au titre de l'impôt sur le revenu étaient pratiqués.

4. — *Allemagne Fédérale : la santé retrouvée*

Après un début d'année assez incertain, la plupart des indices économiques récents témoignent que l'économie allemande est engagée dans la voie d'une reprise relativement soutenue : le rythme de croissance du P.N.B. atteindrait 2,5 à 3 % en 1985 et près de 3 % en 1986.

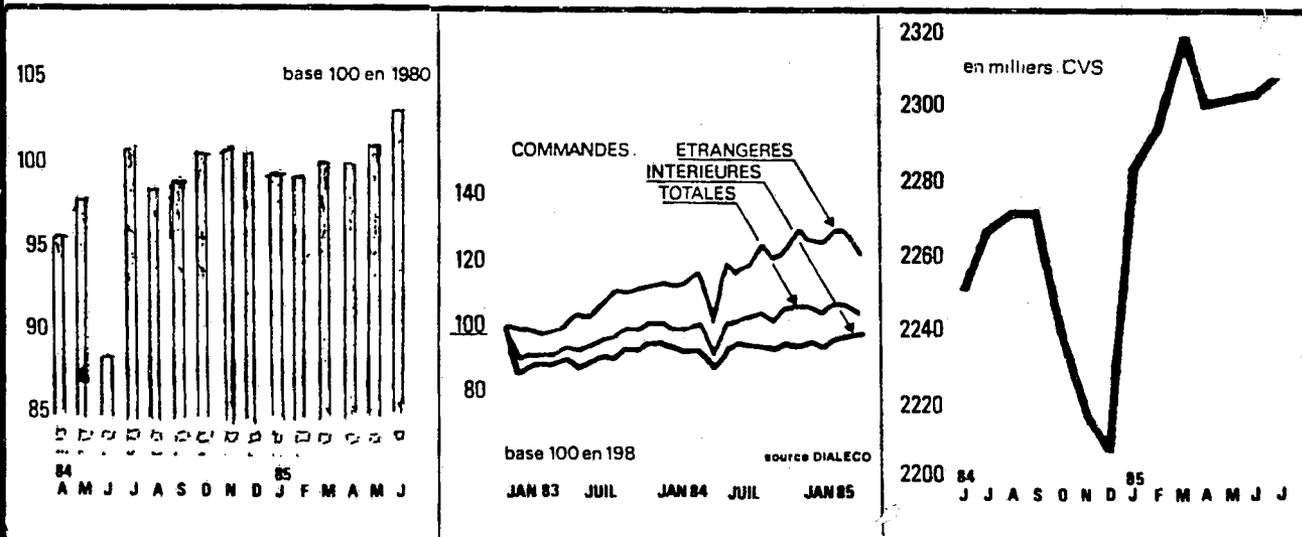
En dépit du ralentissement de la conjoncture américaine, les marchés extérieurs ont continué de tirer l'économie : *l'excédent commercial* attendu en 1985 est de 70 à 75 milliards de marks, ce qui représente un rythme annuel d'accroissement des commandes étrangères de 6 à 8 %, grâce à une compétitivité permettant encore des gains significatifs de parts de marchés. Celle-ci résulte essentiellement d'une *maîtrise exemplaire de l'inflation* : les prix ont évolué en août dernier sur une base de 2,1 % par an, ce qui laisse espérer une hausse inférieure à 2 % pour l'ensemble de l'année 1985, faisant suite à la hausse de 2,6 % de 1984.

Autre élément favorable, la demande interne se raffermi grâce d'une part au redémarrage de l'investissement industriel (les commandes intérieures de biens d'équipement ont atteint leur plus haut niveau depuis août 1980) et, d'autre part, au début de reprise de la demande de biens de consommation.

Production industrielle
(avec BTP — CVS)

R.F.A.
Demandes adressées
à l'industrie

Chômage



La Vie Française

De fait, le pouvoir d'achat des ménages qui avait commencé à se redresser en 1984, augmenterait d'au moins 1 % en 1985 et bénéficierait en 1986 de l'effet favorable des mesures prévues dans le budget de 1986 (baisse de l'impôt sur le revenu, augmentation des allocations familiales et des allocations de logement, soit plus de 10 milliards de marks).

Toutefois, *une ombre est portée par le chômage*. Certes, un nombre important d'emplois a été créé depuis 1982 et, sur le plan qualitatif, au cours de la période récente, la diminution des postes à temps partiel et des contrats à durée déterminée a été assez nette. Mais le chômage n'a été que stabilisé : il a représenté 8,4 % de la population active en 1983 et 1984 et l'on s'attend à des taux de 8,6 % en 1985 et 8,3 % en 1986.

Parallèlement, la politique d'assainissement des finances publiques a porté ses fruits. L'effort de compression des déficits des admi-

nistrations s'est traduit depuis 1981 par un très net recul de leur part par rapport au P.N.B. qui est passée de 3,8 % en 1981 à 3,4 % en 1982, 2,8 % en 1983, 2,3 % en 1984 et sans doute 1,5 % en 1985 (soit 26 à 30 milliards de marks). *Cette réduction progressive des déficits a été due pour les trois quarts aux compressions de dépenses et pour le reste à l'accroissement des recettes.* En revanche, le secteur de la sécurité sociale a accusé un déficit important en 1984 en raison de la progression des dépenses de santé, alors qu'un excédent était attendu.

Sans doute, les mesures d'allègements prévues en 1986 et 1987 (soit une vingtaine de milliards de marks au total) qui contrebalanceraient l'augmentation régulière de la pression fiscale sur les particuliers, conduiraient-elles à stopper la diminution du déficit des administrations en 1986. Mais la marge de manœuvre dont dispose le Gouvernement paraît telle qu'il peut se permettre cette pause. Il envisage même, pour après 1987, une réduction d'impôt en faveur des entreprises.

Ce remarquable assainissement des finances publiques et de l'économie en Allemagne Fédérale constitue un facteur favorable au redressement de la conjoncture dans l'ensemble de la Communauté européenne.

*

* *

Ainsi, en dépit de la diversité politique des équipes au pouvoir, les économies allemande, suédoise, néerlandaise et belge poursuivent depuis 1981 ou 1982 des expériences qui ont plusieurs points communs : elles ont su tirer parti de la forte demande extérieure, reconstituer la rentabilité de leurs entreprises privées et rééquilibrer leurs échanges extérieurs.

Si leurs résultats diffèrent en matière de lutte contre l'inflation et le chômage, aucun des quatre gouvernements n'a pu faire l'économie d'une politique rigoureuse de maîtrise des finances publiques, de restructuration de l'appareil industriel, de limitation des avantages sociaux ou du pouvoir d'achat et d'assouplissement du fonctionnement du marché du travail.

Tous se sont inclinés devant la nécessité de rééquilibrer le partage de la richesse nationale en faveur de l'entreprise privée.

Pour conserver ses chances dans la compétition internationale l'ensemble de la C.E.E. devra payer le prix du retard qu'elle a accumulé en matière d'investissement. Le plus douloureux est un chômage élevé et sans doute durable.

CHAPITRE II

FRANCE : RATTRAPER LE TERRAIN PERDU

A l'automne 1985, *l'économie française connaît un certain mieux* : la consommation des ménages marque un début de reprise, l'investissement cesse de décroître, la décélération de l'inflation se poursuit, les comptes extérieurs paraissent stabilisés.

Mais ces tendances sont fragiles. En effet :

- la relance conjoncturelle de la consommation des ménages entraîne une menace pour l'équilibre de la balance commerciale comme en témoigne son déficit de 3,7 milliards en septembre ;
- la modernisation de l'économie reste hésitante car la situation financière des entreprises est loin d'être restaurée ;
- la désinflation est largement tributaire de la baisse des matières de base importées ;
- nos exportations affrontent un environnement moins favorable alors que notre compétitivité s'est largement dégradée.

Ainsi, la marge de liberté dont dispose notre pays pour retrouver une croissance équilibrée reste très étroite : *l'appareil de production s'est assaini mais reste affaibli.*

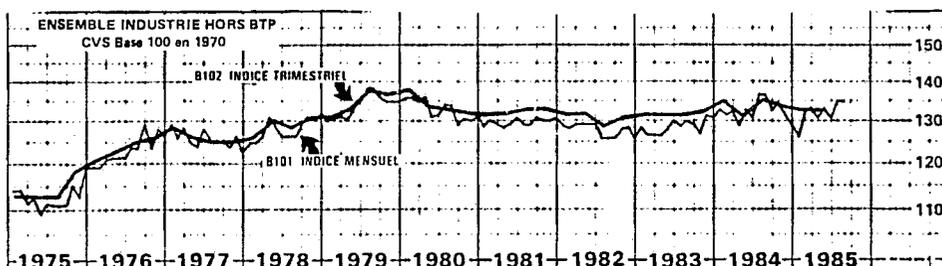
A. — La production industrielle piétine

Après deux années de quasi-stagnation (+ 0,6 % en 1983 et + 1,5 % en 1984), la progression du P.I.B. marchand ne dépasserait à nouveau que légèrement 1 % en 1985, *taux le plus faible parmi les grands pays industriels.*

La progression limitée du P.I.B. en 1984 a résulté pour les 2/3 de la demande extérieure : mais celle-ci n'a pu assurer à elle seule une reprise substantielle de l'expansion. Aujourd'hui, l'environnement international s'avère moins favorable : sa contribution à la croissance, même si elle reste positive en 1985, ne peut que s'affaiblir.

La production industrielle, selon le plus récent indice publié, soit celui établi à la fin du second semestre de 1985 — l'indice trimestriel retrace plus complètement que l'indice mensuel l'évolution de la production de l'ensemble de l'industrie — n'a ainsi progressé que de 0,1 % par rapport à juin 1984 et *ne devrait augmenter que de 1 % cette année* (contre + 1,7 % en 1984).

Indice trimestriel de la production industrielle
(base 100 en 1970)

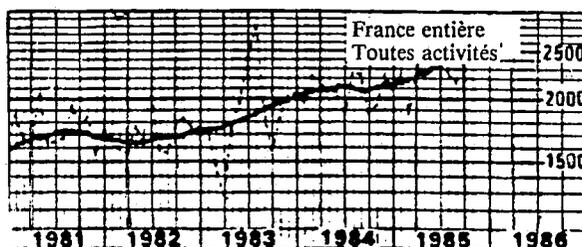


I.N.S.E.E.

La consommation des ménages, malgré un léger redressement, ne constitue pas un moteur suffisant. Les investissements des entreprises, après une nouvelle chute en 1984, pourraient au mieux se stabiliser cette année.

Cette conjoncture qui manque de ressort n'a pas permis d'éviter l'augmentation du nombre des défaillances d'entreprises (18 279 dans les 8 premiers mois contre 17 289 pour la même période de 1984). A noter toutefois *une nette amélioration des créations qui ont été supérieures de près de 20 % aux fermetures durant le 1^{er} semestre de 1985*.

Nombre d'entreprises défaillantes



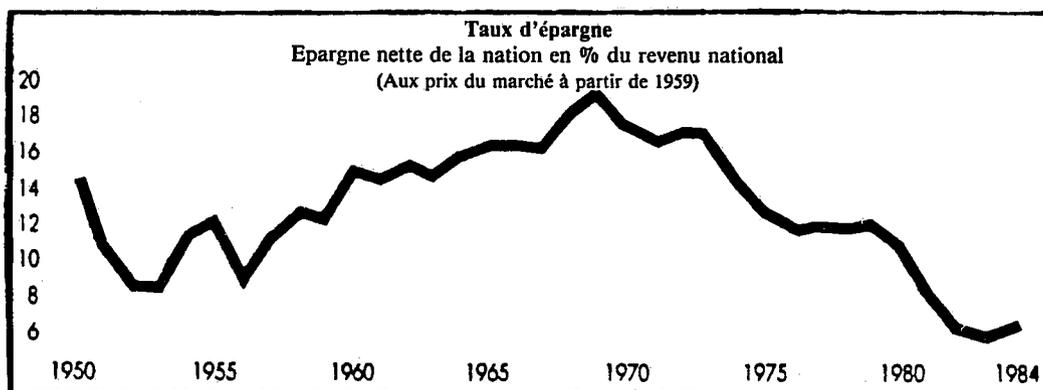
I.N.S.E.E.

B. — L'épargne sacrifiée à la consommation

La consommation des ménages, qui représente 60 % de la demande globale, a stagné en 1984 (+ 0,5 % seulement en volume) :

même celle des biens durables a reculé de 7,1 %. Cette chute s'explique par la baisse, pour la deuxième année consécutive, du pouvoir d'achat des ménages. Ces derniers n'ont d'ailleurs compensé la diminution de leur revenu disponible que par des prélèvements sur leur *épargne dont le taux, tombé à 12,1 % au premier trimestre 1985 n'a jamais été aussi bas* et par une nouvelle réduction de leurs investissements en logement, tandis que *le taux d'épargne financière fléchissait* : il ne représentait plus que 3,8 % de leur revenu disponible au premier trimestre 1985 contre 4,9 % en moyenne annuelle l'an dernier.

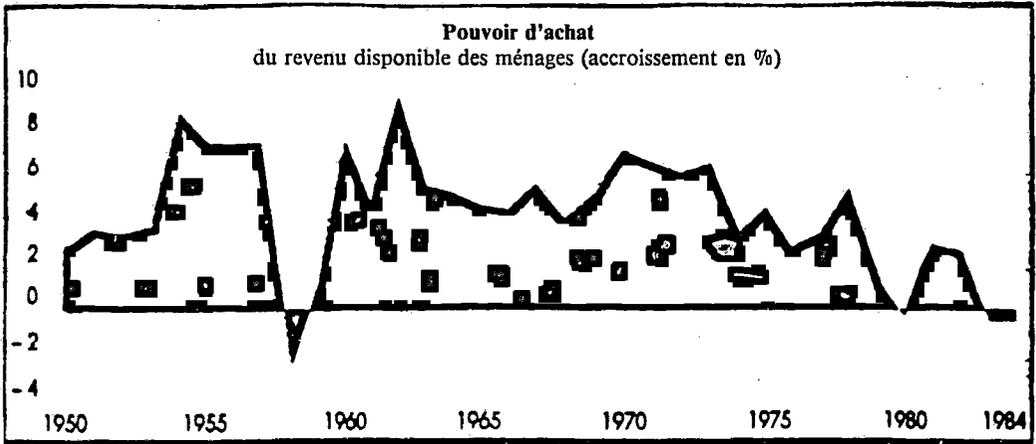
Dans le même temps, les crédits accordés par les banques aux ménages (crédits à la consommation et crédits de trésorerie), destinés à pallier l'insuffisance des revenus par rapport aux désirs d'achat, se sont accrus au premier semestre 1985.



I.N.S.E.E.

Cette année, *une progression d'environ 1 % du revenu disponible réel* des ménages devrait réactiver la consommation qui a progressé de 1,5 % au premier trimestre, mais de 0,2 % au deuxième trimestre. On estime qu'à la suite des mesures d'allègement de la fiscalité prévues dans le cadre des budgets de 1985 et 1986, *près de 30 milliards seront injectés dans l'économie d'ici à mars 1986* (1). Dans le cas où une reprise sensible se produirait au deuxième semestre, celle-ci connaîtrait une croissance en volume légèrement supérieure à 1 %.

(1) Ce chiffre est à rapprocher des 40 milliards prélevés lors du plan de redressement qui a accompagné la dévaluation du franc de mars 1983.



I.N.S.E.E.

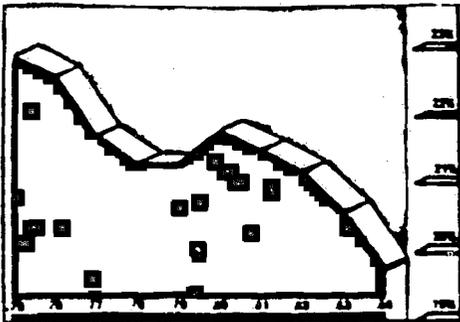
Ainsi, la reprise se paie d'une désépargne des ménages qui risque d'être lourde de conséquences pour l'avenir : face aux besoins de financement très importants du secteur public et des entreprises contraintes de se moderniser, *ceux-ci n'assurent plus l'équilibre des flux financiers.*

C. — L'investissement : un retard alarmant

1. — L'investissement stagne

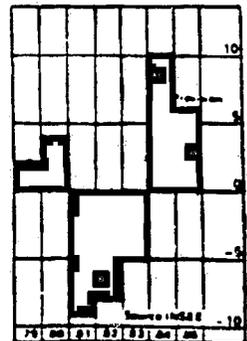
En 1984, les investissements des entreprises comme ceux des ménages ont reculé pour la quatrième année consécutive. Certes, *une reprise a eu lieu dans l'industrie (+ 9 % en volume)*. Mais celle-ci ne concerne que 30 % de la F.B.C.F. totale. En effet, l'investissement dans les grandes entreprises nationales, le commerce et les services, continue de reculer.

Formation brute de capital fixe
(en % du P.I.B.)



O.C.D.E.

Volume de l'investissement
industriel

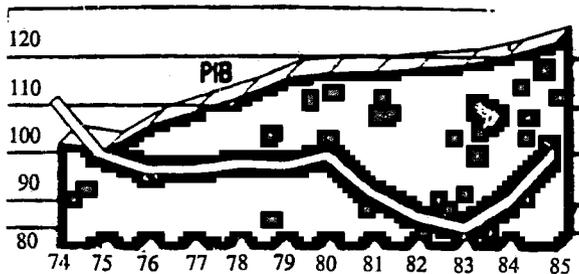


I.N.S.E.E.

En 1985, l'investissement global devrait au mieux stagner (+ 0,3 % au premier trimestre et + 0,6 % au deuxième). La progression des investissements dans l'industrie se poursuit à un rythme ralenti. Elle recouvre en outre des situations très hétérogènes : si les investissements des grandes entreprises progressent, ceux des entreprises de moins de 100 salariés continuent de reculer.

Or, dans le même temps, *les pays partenaires de la C.E.E. connaissent une reprise de l'investissement qui aura pour conséquence de durcir la concurrence supportée par nos produits.*

L'investissement en Europe



Eurostat

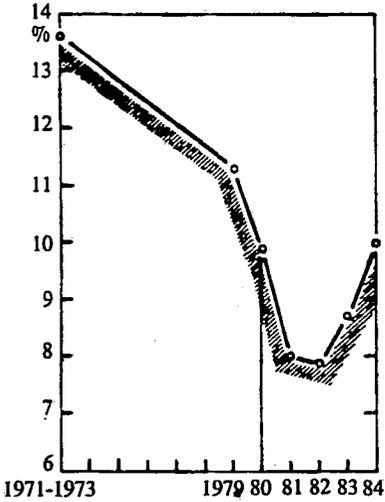
2. — Les obstacles à la reprise

Le premier obstacle demeure *la médiocre situation financière des entreprises*. Dans un contexte de faible demande et de taux d'intérêt réels élevés puisqu'ils atteignent 5 à 6 %, les entreprises cherchent d'abord à se désendetter et à restructurer leur bilan.

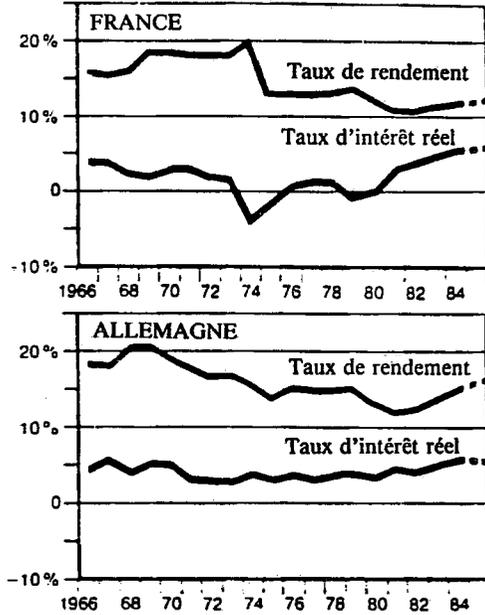
En effet, les comptes des entreprises se sont dégradés sous l'effet des chocs pétroliers, de la vive progression des salaires et de la montée des charges financières, liée à un important endettement (son encours dépasse les 1 700 milliards de francs). Leurs taux de marge et d'épargne se sont donc gravement détériorés.

Sans doute, *depuis 1984, un redressement est apparu ; mais il est insuffisant*. C'est ainsi que le taux de marge des entreprises, hors grandes entreprises nationalisées, (rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée) s'est redressé à 23,6 % en 1984. Il se rapproche ainsi du taux de 1979 (24 %) mais reste loin de celui de 1974 (27,1 %).

Epargne brute des sociétés françaises
(% de la valeur ajoutée)



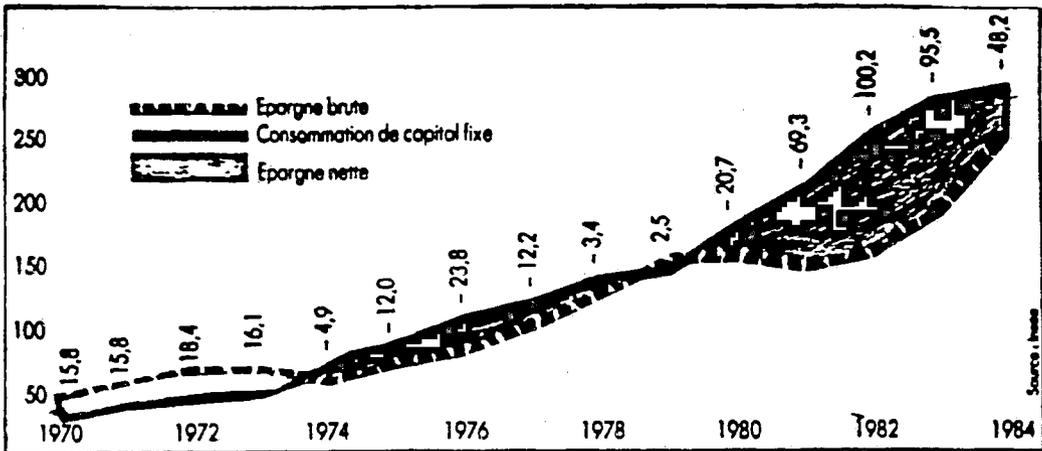
Rentabilité des industries manufacturières



Il ressort des tableaux ci-dessus que l'écart entre taux de rendement économique et taux d'intérêt réels est nettement plus faible en France qu'en R.F.A. Mais surtout, selon l'I.N.S.E.E., la hausse de ces derniers a totalement compensé l'amélioration de la rentabilité économique en sorte que *le taux de rentabilité nette des fonds propres des sociétés s'est stabilisé depuis 1983 à moins de 3 % (contre 7 % en 1972 et 5 % en 1980). Ce chiffre inférieur de moitié au taux moyen actuel des rendements financiers ne favorise guère l'investissement productif.*

Le tableau ci-après fait apparaître la situation alarmante sur longue période des sociétés françaises dont l'épargne brute est inférieure depuis 1974 aux amortissements (1979 excepté). Le redressement ne saurait donc qu'être lent. *On chiffre en effet à près de 10 % l'an entre 1985 et 1990 le taux d'accroissement de l'investissement industriel nécessaire pour retrouver un rythme de croissance supérieur de 1 % à celui de l'étranger.*

Revenu disponible des sociétés
(en milliards de francs)



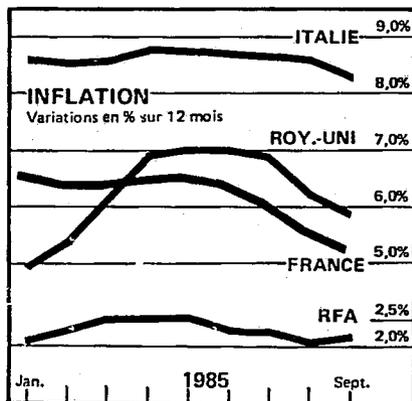
I.N.S.E.E.

D. — La décrue de l'inflation

1. — *Des progrès certains...*

La hausse des prix à la consommation qui a été en 1984 de 6,7 % (en glissement) contre 9,3 % en 1983, s'est inscrite dans un contexte de désinflation internationale. Elle n'a cependant pas suffi à empêcher une détérioration de notre compétitivité vis à vis de nos concurrents européens qui ont obtenu des résultats sensiblement meilleurs.

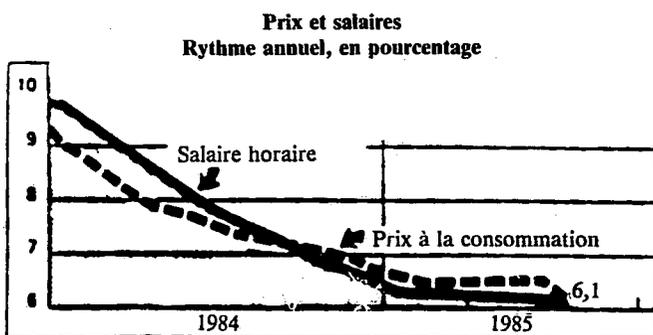
En 1985, cette décélération se poursuit à un rythme annuel ralenti (+ 5,6 % compte tenu des données des huit premiers mois). Le recul des prix du pétrole et des matières premières importées couplé avec celui du dollar devrait ramener le glissement des prix légèrement au-dessous de 5,5 % fin décembre. Ainsi, *l'écart d'inflation avec la moyenne des partenaires européens se réduit sensiblement toutefois, il demeure significatif avec la R.F.A. (près de 3,5 points en août 1985).*



I.N.S.E.E.

2. — ... mais les tensions persistent

La désinflation par les coûts salariaux semble atteindre un palier.
L'an dernier, les taux de salaire horaire ont progressé moins vite que les prix à la consommation puisque l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre a été ramenée en 1984 à 4,5 % en moyenne annuelle pour l'ensemble des entreprises. Celle-ci se maintiendrait en 1985 à ce niveau, sa progression restant ainsi très voisine de celle des prix à la consommation (+ 6,1 % au deuxième trimestre sur 12 mois).



I.N.S.E.E.

Encore faut-il souligner que l'encadrement des prix des services et des marges de distribution demeure : c'est ainsi que les entreprises de service n'ont pu répercuter complètement sur leurs prix de vente les augmentations des prix de l'énergie et des produits manufacturés.



I.N.S.E.E.

Dès lors, il apparaît qu'en 1985, la décélération est essentiellement imputable à la chute des cours des produits importés : le prix des matières premières a diminué entre juillet 1984 et juillet 1985 de 9,9 %

(- 16 % pour les matières premières alimentaires et - 7 % pour les matières premières industrielles). La dépréciation du dollar amplifierait la pression à la baisse exercée par les prix à l'importation sur les prix internes.

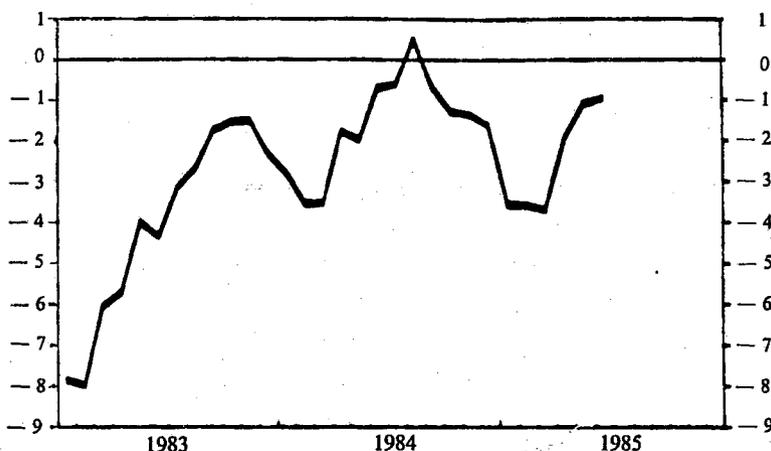
E. — Le commerce extérieur : une amélioration sous caution

1. — Vers un recentrage de nos échanges

Malgré la stagnation de l'activité, l'équilibre commercial reste hors de portée en 1985. En effet, le déficit cumulé de janvier à septembre était encore de 20,6 milliards de francs contre 19,5 pour la même période en 1984.

Certes, les contre-performances du premier semestre sont dues en partie à des facteurs exceptionnels : forte poussée du dollar et conditions climatiques rigoureuses. En revanche, la baisse du prix des matières premières et du pétrole brut ainsi que la décade du dollar devaient aider au redressement de la balance commerciale dont l'ampleur risque cependant d'être moins significative que l'an dernier (- 25 milliards de francs en 1984 contre - 49 milliards en 1983).

France : solde du commerce extérieur
(moyenne mobile sur 3 mois — Mds francs — FOB-FOB — CVS)



Échanges FAB-FAB (CVS)
(milliards de francs)

Moyennes (y compris matériel militaire)	1983	1984	T3 84	T4 84	T1 85	T2 85	Mai	Juin	Juillet	Août
Export	60.2	70.9	72.5	74.3	74.7	76.4	75.8	75.9	74.3	74.9
Import	63.9	72.6	72.1	75.7	78.4	77.6	77.0	73.9	78.1	74.9
Solde	- 3.6	- 1.7	0.4	- 1.4	- 3.7	- 1.2	- 1.2	2.0	- 3.8	0,004
Taux de couverture	94.3	97.7	100.6	98.1	95.3	98.6	98.4	102.7	95.1	100

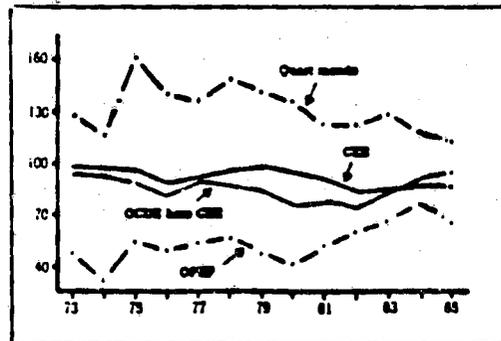
I.N.S.E.E.

Compte tenu de l'excédent dégagé par les échanges invisibles et des effets sur le service de la dette de l'évolution du cours du dollar, la *balance des paiements courants devrait se rapprocher de l'équilibre cette année*. Sans doute, les ventes de services liées aux grands contrats ont cessé de se développer : mais le *solde touristique* favorisé par la dépréciation du franc par rapport au dollar et au deutsch mark devrait être élevé.

Par ailleurs, la répartition géographique de nos exportations connaît une évolution positive. En effet, alors que notre taux de couverture structurellement excédentaire avec le Quart-Monde a fléchi de 50 points en 10 ans, le *nécessaire recentrage vers les pays de l'O.C.D.E. (plus de 70 % de nos exportations) s'est accéléré en 1984* ; il s'avère toutefois difficile sur des marchés très concurrentiels. Ainsi, nos performances aux États-Unis qui ont dégagé, sur les huit premiers mois de l'année, un excédent de 3,7 milliards de francs risquent de souffrir du ralentissement de la croissance américaine et du repli du dollar.

Mais c'est surtout avec les pays de l'O.P.E.P. que, suite à la chute du prix du pétrole, nos échanges se sont redressés.

Commerce extérieur de la France par zones
Taux de couverture moyen mensuel



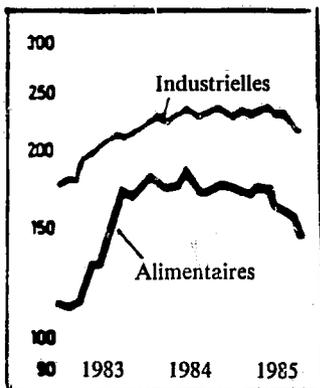
I.N.S.E.E.

La dégradation avec la C.E.E., continue depuis le milieu de 1984, semble donc se stabiliser. Mais un déficit mensuel avec la R.F.A. d'environ 3 milliards de francs a persisté durant le 1^{er} semestre 1985 attestant la perte d'importantes parts de marché : or, la part de la France dans les importations allemandes avait déjà reculé de près d'un point l'an dernier, ce qui représentait environ 11,5 milliards de francs.

2. — *Le solde industriel se dégrade*

La lenteur du redressement de la balance commerciale est d'autant plus inquiétante que l'évolution simultanément favorable du dollar et du prix du baril permet une nette réduction du déficit pétrolier. En outre, la baisse du prix des matières premières importées se poursuit.

Prix des matières premières importées
(base 100 en 1979)

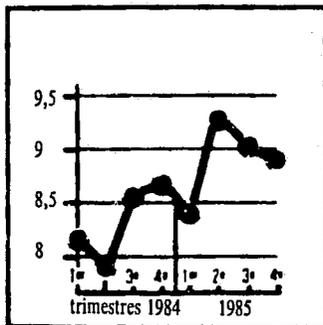


I.N.S.E.E.

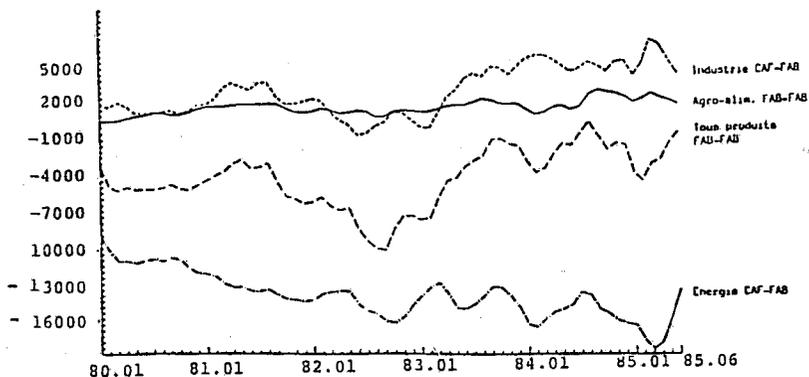
De même, *les exportations agricoles*, après un rythme exceptionnel de croissance entre 1983 et 1984, se sont stabilisées au niveau de l'an dernier. Toutefois, une certaine reprise de la pénétration du marché intérieur se dessine.

En revanche, comme en témoignent les tableaux ci-après, *l'excédent industriel contribue beaucoup moins au rééquilibrage de nos échanges commerciaux*. Ce tassement est aggravé par le moindre dynamisme des ventes de matériel militaire qui ont représenté l'an dernier le quart de la progression du solde industriel.

Solde des échanges de produits manufacturés
(en milliards de francs)



Principaux soldes par produits en moyenne mobile
(millions de francs)

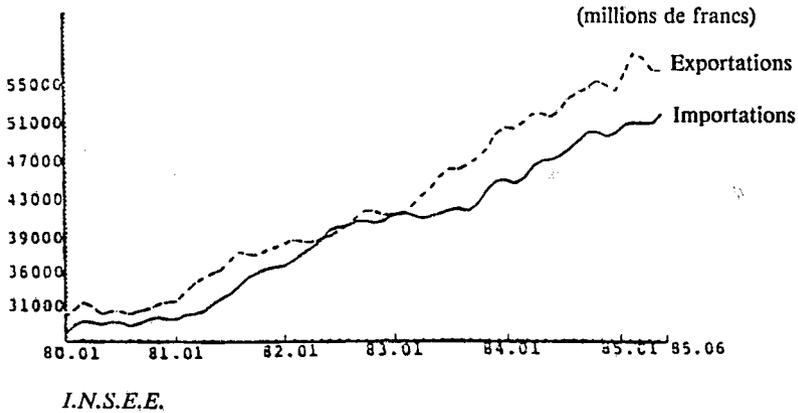


I.N.S.E.E.

Au surplus, le *taux de pénétration du marché intérieur des produits manufacturés progresse* : il est passé de 38,1 % au 3^e trimestre 1984 à 39,6 % au 1^{er} trimestre 1985, alors même que le réveil de la demande interne demeurerait encore très limité.

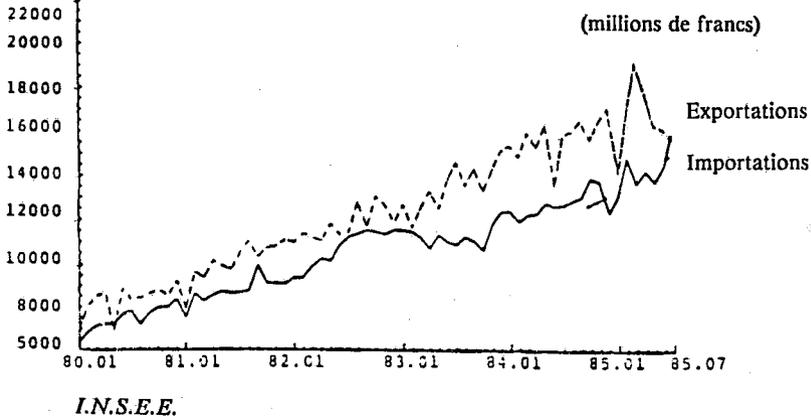
Les importations augmentent tandis que la chute des opérations exceptionnelles affecte les exportations qui ralentissent fortement entre 1984 et 1985.

Valeur des échanges industriels (moyenne mobile)
(Données CAF-FAB — Hors mat. mil.)



En particulier, *les biens d'équipement professionnel* deviennent le point faible de nos échanges industriels.

Biens d'équipement professionnel — Echanges en valeur
(données valeurs mensuelles CVS — CAF-FAB — Hors mat. mil.)



Les évolutions inquiétantes de nos ventes de produits manufacturés — qui constituent près de 80 % des exportations de marchandises — témoignent de l'étroite dépendance de nos échanges à l'égard de l'écart conjoncturel entre la France et ses partenaires. *Or, celui-ci est aujourd'hui moins favorable.*

En 1984, la vigueur de la demande extérieure et la mollesse de la conjoncture française ont permis de réduire le déficit commercial en développant les exportations et en limitant les importations.

En 1985, l'environnement international est encore porteur, mais il l'est moins et risque de se dégrader encore l'an prochain. En particulier, le ralentissement de la croissance américaine et la croissance plus modeste des autres pays de l'O.C.D.E. réduiront sensiblement la demande mondiale de produits manufacturés adressée à la France en 1985 ; celle-ci ne devrait progresser que de 4,5 % contre 8,4 % en 1984.

Toutefois, le redressement spectaculaire de la conjoncture en R.F.A., notre premier client, qui pourrait être marqué dans les mois à venir par une reprise de la consommation intérieure, devrait avoir un effet positif sur nos exportations.

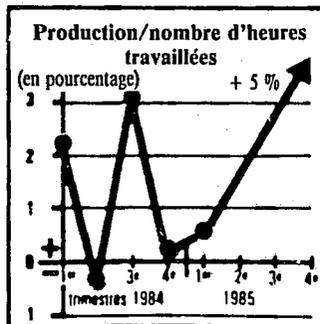
Il reste que la période est révolue où les exportations augmentaient en valeur presque deux fois plus vite que la production et le marché intérieur. C'est ainsi qu'en 1984, la part de la France dans les exportations des grands pays industriels de produits manufacturés est retombée à 8,3 % contre 10,4 % en 1979. En 1985, la demande extérieure va augmenter de 4,5 % et ses exportations de... 1,5 %.

3. — L'érosion de la compétitivité

La compétitivité de nos prix dépend de deux facteurs : la productivité liée à l'investissement et les coûts de production.

La marge de compétitivité dégagée par les ajustements de change de 1982 et 1983 a été plus qu'absorbée alors à l'égard des pays appartenant au Système Monétaire Européen par un écart d'inflation qui dépassa, un temps, 8 % entre la France et la R.F.A. Aujourd'hui, ce différentiel, on l'a vu, s'est notablement atténué.

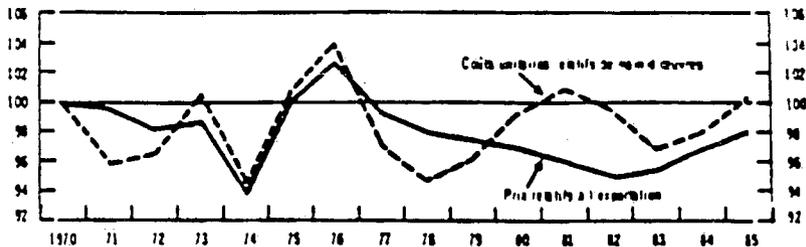
De même, la productivité industrielle augmente d'environ 5 % l'an dans la mesure où, comme le montre le tableau ci-dessous, la relation entre le volume de la production d'une part, les effectifs et les heures travaillées d'autre part, s'améliore.



Mais le handicap des coûts salariaux et de l'insuffisance de l'investissement n'a pas disparu.

C'est ainsi par exemple, qu'entre septembre 1984 et septembre 1985, la hausse des salaires horaires a été, en France, de 6 % contre seulement 3,5 % en R.F.A. En outre, elle a été plus rapide que les prix pratiqués par les entreprises de ces deux pays. Cette hausse des coûts salariaux vis-à-vis de la R.F.A. n'est plus compensée par leur baisse vis-à-vis de l'Italie et des États-Unis.

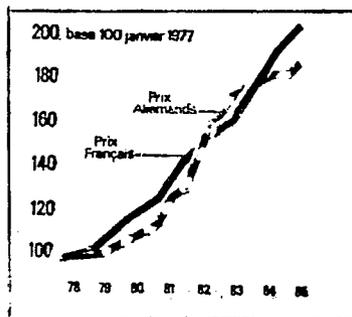
Compétitivité par rapport aux principaux partenaires européens



Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse, pondérés par leurs poids dans les exportations françaises en 1980.

O.C.D.E.

Prix des produits industriels en France et en Allemagne (corrégés du cours des monnaies)



Dès lors, les profits que les entreprises ont longtemps tirés de l'exportation sont en déclin. En effet, la pression de la concurrence les contraint à réduire leurs marges à l'étranger au risque d'aggraver une situation financière déjà médiocre. Leur diminution en vue de conserver des parts de marché conduit à amputer les moyens de financement des investissements, c'est-à-dire, à terme, l'abaissement des coûts et la restauration de la compétitivité.

F. — L'incertitude financière reste entière

L'économie française est confrontée, dans le domaine financier, à une aggravation du déficit budgétaire, à l'insuffisance des fonds propres des entreprises, à l'importance de la dette extérieure. *On peut dès lors se demander si dans un tel contexte, le mouvement de baisse des taux d'intérêt, amorcé depuis le milieu de l'année 1984, pourra se poursuivre longtemps.*

1. — Une dette intérieure stabilisée au plus haut niveau

Bien qu'il ait été décidé, en 1982, de limiter le montant du déficit budgétaire à 3 % du PIB, force est de constater que cette norme n'a pu être respectée, ni en 1983 (3,3 % du PIB), ni en 1984 (3,3 à 3,4 % du PIB), malgré un recours aux techniques de « débudgétisation » et d'étalement des dépenses. *Au demeurant, cette indexation du déficit sur le PIB a de quoi inquiéter.*

Son caractère permanent (145,6 milliards de francs en 1984) conduit en effet l'État soit à recourir à une création de monnaie, source d'inflation, soit à procéder à de massives émissions sur le marché financier pour trouver des ressources à moyen et à long terme. Dans le premier cas, il freine la décélération des prix et dans le second, il limite, par un très classique « effet d'éviction », l'accès des entreprises aux capitaux encore disponibles pour leur développement.

L'expérience de ces derniers mois souligne le caractère implacable de cet engrenage. En effet, à la fin d'avril 1985, l'accroissement des créances monétaires sur le Trésor pour les douze derniers mois, était de 45 milliards de francs : il excédait de 15 milliards de francs la limite fixée pour la variation de la créance monétaire en 1985 (soit 30 milliards de francs).

L'État a donc été obligé d'amplifier son programme d'émission d'obligations. Après avoir emprunté 27,5 milliards de francs de janvier à avril, il a recueilli, depuis mai, 39,85 milliards de francs supplémentaires.

Au total, la ponction du Trésor sur le marché financier atteint, depuis le début de l'année, 67,35 milliards de francs (1) contre 85 milliards de francs (soit quelque 60 % du déficit) pendant la totalité de 1984.

(1) Soit 20 milliards de francs en avril 1985 ; 7,5 milliards de francs sous forme d'obligations renouvelables du Trésor en avril 1985 ; 20 milliards de francs en mai-juillet 1985 ; 4,85 milliards de francs en août 1985 et 15 milliards de francs en septembre 1985.

Il s'ensuit que le montant des principaux éléments constitutifs de la dette intérieure continue à progresser : *le total des bons du Trésor atteint 425,7 milliards de francs contre 390 milliards en février 1985.*

Principaux éléments constitutifs de la dette intérieure
(En milliards de francs)

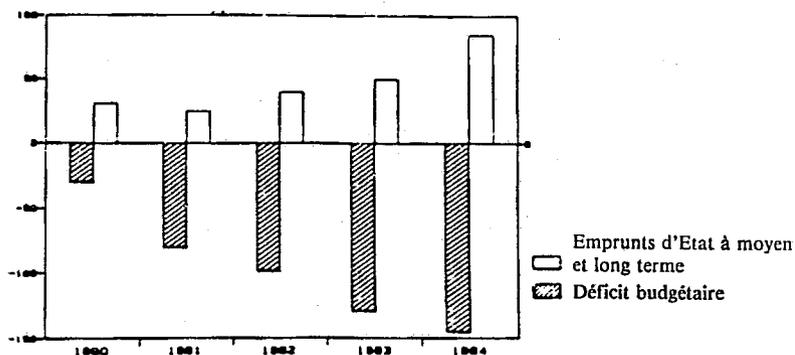
	Novembre 1984	Au 31 juillet 1985	Variation (en %)
Dette à moyen et long terme	324,4	363,6	+ 12,1
Bons du Trésor sur formules et divers	70,1	74,1	+ 5,7
Bons du Trésor en compte courant	319,9	351,6	+ 9,9
Concours de la Banque de France	11,5	23,6	+ 105,2
Total	725,9	812,7	+ 19,6
Pour mémoire : Dépôts des correspondants et des particuliers	229,6	245,7	+ 7,0

Deux constatations s'imposent :

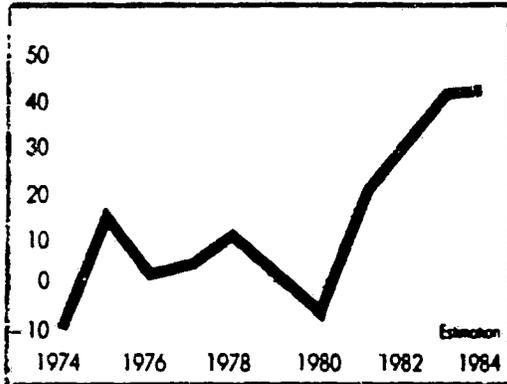
— *la charge des intérêts versés ne cesse d'augmenter fortement* : elle est passée de 25,7 milliards de francs en 1980 à 87 milliards en 1984 et pourrait être de 94,2 milliards en 1985 ;

— la croissance des emprunts à moyen et à long terme, depuis 1981, n'a pas permis de financer la totalité du déficit (comme cela avait été le cas en 1980).

Evolution comparée du montant des emprunts d'Etat à moyen et long terme et du déficit budgétaire
(en milliards de francs)

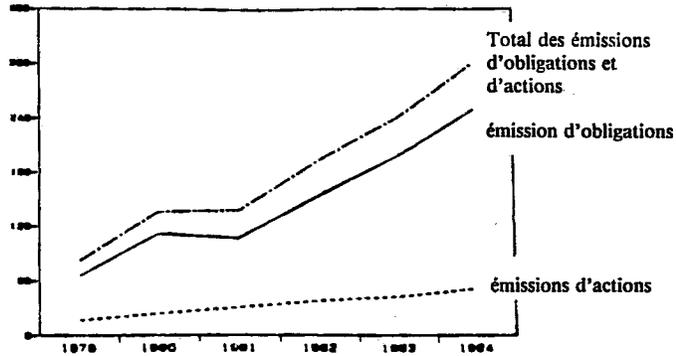


**Déficit des administrations
publiques**
(en % de l'épargne privée nette)



Sénat — GSI — ECO

**Evolution du marché
financier français**
(en milliards de francs)



2. — *L'État accapare le marché financier*

Depuis 1981, la prospérité du marché financier contraste avec la stagnation de l'économie, la précarité du redressement de la situation des entreprises et la gravité des déficits budgétaires de l'État. La Bourse connaît en particulier, depuis plus de quatre années, un essor remarquable.

Quatre faits illustrent cette évolution :

— les émissions *d'obligations* ont augmenté de 133,6 % de 1981 à 1984 ; par rapport aux six premiers mois de 1984, elles ont encore progressé de 27,5 % pendant le premier semestre de 1985, ce qui représente une collecte de 172,6 milliards de francs ; le cap des 350 milliards de francs devrait donc être facilement franchi au terme de cette année 1985 ;

— les émissions *d'actions* ont connu un accroissement de 64,6 % de 1981 à 1984 ; par rapport aux six premiers mois de 1984, elles ont encore augmenté de 36,6 % pendant le premier semestre de 1985 (soit 37,7 milliards de francs) ;

— depuis 1981, la *capitalisation* des actions, ainsi que celle des obligations, a quasiment doublé, atteignant presque 2 000 milliards de francs ;

— l'indice des cours élaboré par la Chambre syndicale des agents de change (base 100 au 31 décembre 1981) est passé à 233,10 (oct. 1985)

Toutefois, *le déséquilibre persistant, entre le marché des actions et des obligations*, traduit la difficulté à drainer l'épargne au profit des entreprises. Non seulement la part des actions, dans le total des émissions, a sans cesse décliné depuis 1981, revenant successivement de 22,5 % à 19,9 % en 1982, 17,7 % en 1983 et 17,0 % en 1984 ; mais encore les émissions d'actions sont réalisées, en majorité sans contribution des ménages.

C'est ainsi qu'en 1984, *les appels au public sous forme de souscriptions d'actions nouvelles des entreprises ont été inférieurs à 10 milliards de francs. Ils sont en baisse sensible par rapport à 1983 puisqu'ils représentent 4 % seulement de l'épargne investie en obligations. Ce résultat illustre la crise des fonds propres des entreprises : or, on ne peut effectivement escompter une reprise durable sans une restructuration des bilans.*

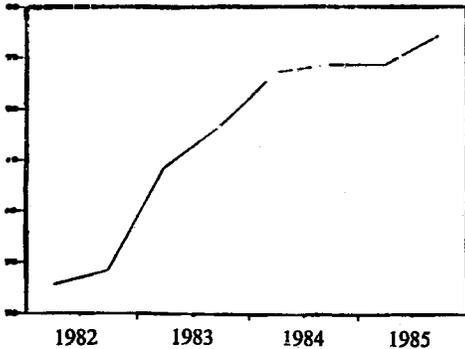
Sans doute, la vigueur du marché obligataire, stimulé par la baisse des taux d'intérêt et par des rendements réels élevés, pourrait-elle compenser cette évolution. Mais une importante fraction des sommes recueillies sur ce marché ne reçoit pas une affectation directement productive : ainsi, *la nécessité de financer le déficit budgétaire conduit l'État à y prélever désormais plus du tiers de ces capitaux, contre seulement un quart en 1983.*

Une meilleure orientation de l'épargne est donc nécessaire ; elle dépend de la réduction du besoin de financement des administrations et de la *réforme d'une fiscalité* qui tend à pénaliser, par une double taxation, la distribution des dividendes et à réserver, notamment par le prélèvement obligatoire de 26 %, un traitement de faveur aux revenus des obligations.

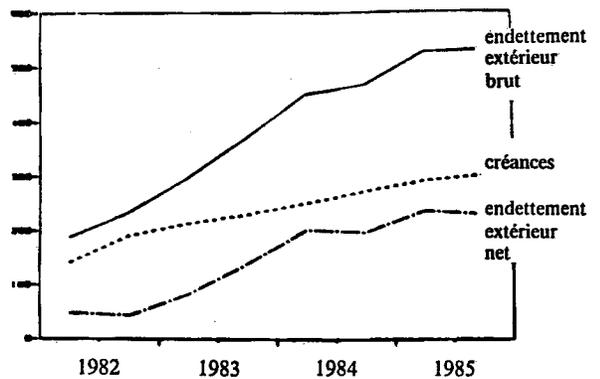
3. — *Le poids de la dette extérieure*

L'encours de nos emprunts en devises atteint, au 30 juin 1985 57,2 milliards de dollars (+ 5,3 % par rapport au 31 décembre 1984), soit au cours du 13 novembre 1985 de 7,952 francs le dollar, 455 milliards de francs. Rappelons que *le tiers environ de la dette extérieure libellée en francs correspond à la dépréciation de notre monnaie.*

**Evolution de l'endettement
extérieur brut**
(en milliards de dollars)



**Evolution des composantes
de l'endettement extérieur**
(en milliards de francs)



Sénat — GSI — ECO

Cependant, les entreprises publiques, qui n'avaient renégoциé que 20 milliards de francs pendant la totalité de l'année 1984, ont réaménagé leurs emprunts depuis le début de 1985, à hauteur de plus de 50 milliards de francs. De son côté, l'État a procédé à un réaménagement particulièrement favorable de sa propre dette extérieure, dont le montant infime au début de 1982, était passé, en *deux années*, à *9,7 milliards de dollars* à la suite :

— de la levée d'un « eurocrédit » de *4 milliards de dollars*, en octobre-novembre 1982 ;

— du recours à la facilité dite « balance des paiements » de la C.E.E. en mai 1983, pour 4 milliards d'écus (soit *3,7 milliards de dollars*) ;

— de l'octroi, par l'Arabie Saoudite, d'un prêt estimé à *2 milliards de dollars*.

Ainsi, depuis le début de l'été 1985, l'État a remboursé par anticipation 650 millions de dollars sur la facilité dite « balance des paiements » de la C.E.E. et 400 millions de dollars sur « l'eurocrédit » et a, en outre, définitivement éteint au début de juillet 1985, ses engagements vis-à-vis de l'Arabie Saoudite (2 milliards de dollars), *amortissant près du tiers de ses lignes de crédit en devises*.

Par ailleurs, les reliquats de « l'eurocrédit » et de la facilité dite « balance des paiements » de la C.E.E. ont été avantageusement refinancés, grâce à la diminution des taux d'intérêt et des commissions. Il reste que le *coût de notre endettement extérieur reste élevé, de l'ordre de 60 à 70 milliards de francs par an en capital et en intérêts*.

4. — *Les limites à la baisse des taux d'intérêt*

Depuis l'été 1984, les taux d'intérêt français ont diminué :

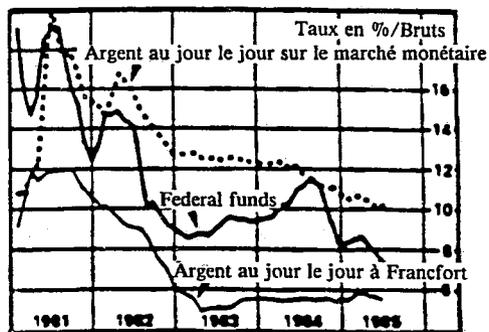
— le loyer de l'argent au jour le jour est passé de 12 % à un peu moins de 10 % ;

— le *taux de base bancaire* est revenu de 12,25 % à moins de 11 % et ce, pour la première fois depuis octobre 1979 ;

— les taux de l'épargne réglementée (livrets A, B, compte et plan d'épargne-logement, etc...) ont été réduits au 1^{er} juillet 1985.

Une telle évolution accompagne le mouvement mondial de baisse du coût de l'argent. Pourra-t-elle se poursuivre ? Il est permis d'en douter.

Les taux nominaux en France et à l'étranger



O.C.D.E.

En effet, les taux du marché doivent préserver un différentiel nominal (actuellement supérieur à 4 %) avec les conditions en vigueur sur le marché ouest-allemand afin de maintenir la valeur externe du franc.

C'est dire que, *sans réduction supplémentaire du rythme de hausse des prix*, une nouvelle diminution des taux d'intérêt présenterait des risques pour notre monnaie.

CHAPITRE III

VERS UNE AUTRE MAÎTRISE DU CHÔMAGE ?

1. — *L'Europe sinistrée*

Les prévisions de l'O.C.D.E. concernant le chômage en Europe sont franchement alarmantes. La population active continuant à augmenter plus vite que l'emploi, il frapperait 31,5 millions de personnes en 1986 contre 30,4 millions en 1984 et 30,75 millions en 1985. *Il atteindrait ainsi 11 %, soit le niveau le plus élevé depuis la seconde guerre mondiale.* En France, il passerait de 9,3 % en 1984 à 10,5 % en 1985 et 11,25 % l'an prochain.

En ce qui concerne les *jeunes*, près de 23 % d'entre eux seraient sans emploi, soit 4,5 millions de personnes, avec cependant des différences assez nettes entre les pays : 21 % en Grande-Bretagne, 37 % en Italie et 31 % en France (contre 26 % en 1984 et 22 % en 1985).

Quant à la *durée du chômage*, elle est également très variable. En 1984, la Belgique comptait 68 % de chômeurs de plus d'un an, la Grande-Bretagne 40 % et la France 42,3 %.

Face à cette dégradation sans précédent, deux recommandations sont avancées :

— un meilleur équilibre entre la productivité des jeunes et le coût de main-d'œuvre, c'est-à-dire *une modulation de leurs rémunérations en fonction de leurs capacités* ;

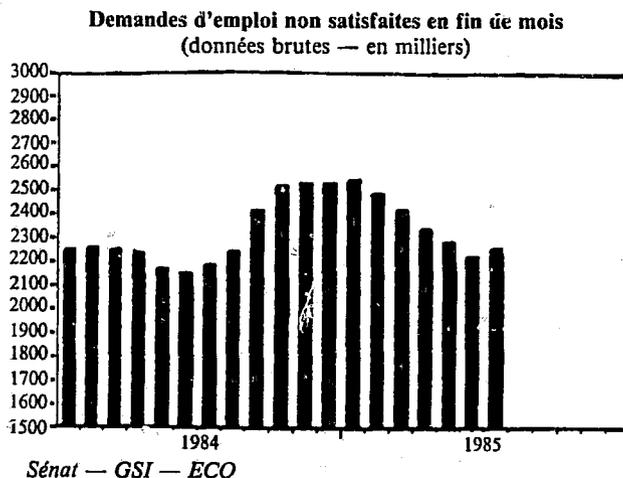
— l'extension du travail à temps partiel surtout en faveur des femmes ;

— une incitation à la création d'entreprises par les chômeurs. Celle-ci en effet a été, avec les services, la source principale des nouveaux emplois aux États-Unis.

2. — *La montée du travail précaire...*

En France, malgré les multiples dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour alléger les statistiques du chômage, l'ANPE

dénombrait, à la fin du mois d'août 1985, en données brutes 2 424 900 personnes, après correction des variations saisonnières, (10 700 de plus en un mois et 71 900 de plus qu'il y a un an). En outre, à la fin du même mois, 141 000 personnes étaient à la recherche d'un emploi à temps partiel (+ 8,9 % en un an) et 66 000 d'un emploi à durée déterminée (— 16,9 % en un an).



Au total, il y avait donc 2 516 900 demandeurs d'emploi de toute nature, soit une hausse de 2,7 % sur les douze derniers mois. Cependant, si l'on décompte comme le suggérait dès 1982 le B.I.T. les 285 200 personnes (T.U.C. et C.F.R.) considérées comme en sous-emploi, on atteint le chiffre de 2 802 100 demandeurs d'emploi (1)

Dans le même temps, les offres d'emploi connaissent une évolution rigoureusement inverse : à la fin d'août 1985, l'ANPE ne disposait plus que de 46 700 offres (— 0,8 % par rapport au mois précédent).

(1) Cf la note sur le bilan du chômage en France au 1^{er} avril 1985 établie par la Commission des Affaires sociales du Sénat. On y trouve en page 8 la précision suivante :

D'après le B.I.T. est considérée comme chômeur toute personne qui n'a pas de travail, qui est disponible pour prendre un emploi sans délai et qui recherche activement un travail ; est travailleur, toute personne qui dispose d'un emploi rémunéré ou bénéficie de l'assurance d'un retour à l'emploi ou est temporairement absente pendant une durée spécifiée (maladie, conflit du travail, vacances, empêchement temporaire, stage). Un lien formel suffit donc pour conserver la qualité de travailleur (rémunération par exemple), et une seule heure d'emploi par semaine suffit pour l'acquiescer. On peut regretter naturellement que cette définition ne prenne pas en compte la production des personnes, de façon à pouvoir connaître le chômage mais aussi le sous-emploi.

En conséquence, *la durée moyenne du chômage s'allonge*, passant de 322 jours en juillet 1984 à 346 jours un an plus tard.

Cette évolution apparaît d'autant plus inquiétante qu'elle s'inscrit dans un contexte où les mesures gouvernementales jouent pleinement.

Une analyse plus complète des statistiques mensuelles permet de dégager une tendance de fond affectant le marché de l'emploi : *le développement important du travail précaire*. A cet égard, l'exemple des travaux d'utilité collective (TUC) prend valeur de symbole : lancés en septembre 1984, ils se développent actuellement à un rythme spectaculaire, passant de 114 000 en mai à 146 000 à la fin de l'été 1985, *soit une progression de 28 % en l'espace de quatre mois*.

Parallèlement, les stages de formation mis en place en faveur des jeunes progressent : durant la campagne 1984/1985, l'ensemble des entrées en stages relevant des programmes 16-18 ans et 18-25 ans a atteint respectivement 94 801 et 36 000 jeunes.

En revanche, le nombre des demandeurs d'emploi s'inscrivant à l'ANPE à la fin d'un contrat à durée déterminée s'accroît : il était de 111 800 au mois de juillet 1985, soit plus de 30 % des demandes enregistrées au cours du mois (+ 18,3 % par rapport au même mois de 1984).

Un tel mouvement affecte sensiblement la structure démographique de la population au chômage, comme en témoigne le tableau ci-après :

Demandes d'emploi selon l'âge
(en %)

	Juillet 1984	Février 1985	Juillet 1985
— de 25 ans	40,1	38,6	36,6
de 25 à 49 ans	43,3	45,6	46,8
de 50 à 59 ans	13,6	12,6	14,1
de 60 ans et +	3	3,2	2,5
Total	100	100	100

Ministère du Travail.

Ainsi, *le nombre des jeunes de moins de 25 ans régresse sensiblement (- 5,6 % en un an) tandis que celui des adultes d'âge moyen (25-49 ans) s'accroît (+ 11,9 % sur les douze derniers mois)*.

3. — ... et des chômeurs qualifiés

Ce vieillissement de la population au chômage s'accompagne d'un second phénomène : l'accroissement du nombre des chômeurs qualifiés.

DEMANDES D'EMPLOI SELON LA QUALIFICATION DES DEMANDEURS

	N° de ligne	1984	1985		Variations ou pourcentage par rapport		
		Juillet	Juin	Juillet	au mois précédent	au même mois de l'année précédente	
Manceuvres	Nombre	16	178 105	175 663	174 859	— 0,5	— 1,8
	Pourcentage	17	8,2	7,9	7,7		
Ouvriers spécialisés	Nombre	18	369 810	371 343	372 909	+ 0,4	+ 0,8
	Pourcentage	19	16,9	16,7	16,5		
Ouvriers qualifiés	Nombre	20	544 239	547 339	549 556	+ 0,4	+ 1,0
	Pourcentage	21	24,9	24,6	24,3		
Employés non qualifiés ...	Nombre	22	341 658	342 087	350 081	+ 2,3	+ 2,5
	Pourcentage	23	15,6	15,4	15,5		
Employés qualifiés	Nombre	24	594 816	632 271	647 001	+ 2,3	+ 8,8
	Pourcentage	25	27,2	28,4	28,6		
Agents de maîtrise techni-	Nombre	26	67 628	68 426	74 237	+ 8,5	+ 9,8
ciens	Pourcentage	27	3,1	3,1	3,3		
Cadres	Nombre	28	61 611	63 911	68 469	+ 7,1	+ 11,1
	Pourcentage	29	2,8	2,9	3,0		
Demandes non ventilées ...	Nombre	30	26 521	22 173	22 103	— 0,3	— 16,7
	Pourcentage	31	1,2	1,0	1,0		
Ensemble	Nombre	32	2 184 388	2 223 213	2 259 215	+ 1,6	+ 3,4
	Pourcentage	33	100,0	100,0	100,0		

Ministère du Travail.

Par rapport à juillet 1984, on observe une augmentation des demandes d'emploi :

- des cadres de 11,1 %
- des agents de maîtrise de 9,8 %
- des employés qualifiés de 8,8 %

Simultanément, la part des manœuvres au chômage régresse régulièrement et celle des ouvriers qualifiés se stabilise.

Sans doute, le Gouvernement a-t-il arrêté, en juin dernier, une série de mesures destinées à favoriser l'indemnisation et la formation des chômeurs non couverts par l'assurance chômage, notamment :

— *l'extension des TUC aux jeunes de 22 à 25 ans* demandeurs d'emploi depuis au moins un an : elle bénéficierait à quelque 100 000 jeunes supplémentaires et coûterait, en année pleine, environ 1,45 milliard de francs.

— *l'augmentation de 50 % de l'allocation spécifique de solidarité*, versée depuis le 1^{er} août 1984 par l'État aux demandeurs d'emplois ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage : elle concernerait 115 000 personnes et entraînerait un surcroît de dépenses de 100 millions de francs en 1986.

— *la revalorisation à 2 580 francs par mois du minimum de ressources* versé aux 15 000 allocataires de l'assurance chômage âgés de plus de 57 ans et demi et justifiant d'au moins dix années d'activité salariée.

En outre, après l'échec enregistré en matière de congés de formation-reclassement, syndicats et patronat ont décidé, à la suite de longues négociations, de *revaloriser les indemnités versées par le régime d'assurance chômage* par une augmentation de 0,2 point de la seule cotisation salariale, l'UNEDIC apparaissant désormais comme le principal ciment de la politique contractuelle.

4. — *L'assurance chômage en danger*

Ce relèvement des cotisations salariales, s'il est susceptible de permettre le financement du relèvement des allocations de fin de droit, ne règle pas pour autant les problèmes de l'UNEDIC. En effet, depuis un an, *l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi et l'allongement sensible de la durée du chômage pèsent dangereusement sur l'équilibre du régime d'assurance-chômage.*

Alors que, selon les prévisions établies en 1984, la progression des charges d'indemnisation devait être de l'ordre de 10 %, l'accroissement est, aujourd'hui, d'environ 17 %. Dans ces conditions, le déficit prévisible pour la fin de l'année 1985 dépasserait les 3 milliards de francs.

Pour faire face à cette situation difficile et tenir jusqu'à la renégociation (avril 1986) de l'actuelle convention, l'UNEDIC :

— a décidé d'intervenir auprès des Pouvoirs publics pour *rééchelonner sa dette*. Il faut à cet égard rappeler qu'en 1984 l'UNEDIC avait contracté deux emprunts, d'un montant total de 12 milliards de francs, afin d'apurer le passif existant à cette époque. Les partenaires sociaux, désireux d'obtenir un rythme de remboursement plus lent — 1,5 milliards de francs par an au lieu de 2,75 milliards initialement prévus — demandent que la période de remboursement soit portée de six à douze ans ;

— réclame pour l'immédiat une interruption des remboursements mensuels à compter du 1^{er} octobre 1985 jusqu'au 31 mars 1986. Cette suspension aurait l'avantage d'entraîner une économie de 360 millions de francs d'ici à la fin de l'année et de 720 millions de francs jusqu'à l'échéance de l'actuelle convention, fixée au 1^{er} avril 1986

— se propose de réduire les frais de gestion qui représentent, aujourd'hui, 3,2 % du budget de l'UNEDIC, soit 3,52 milliards de francs.

Il reste que ces mesures risquent de s'avérer largement insuffisantes. Il faudrait alors revenir sur la délicate question des économies à réaliser sur le système d'assurance-chômage lui-même et, bien évidemment, sur le « réaménagement » des cotisations. L'accord intervenu le 29 octobre dernier marque d'ailleurs un premier pas dans cette direction : il diminue le montant de l'allocation mais en allonge la durée.

5. — *L'inexorable recours à la flexibilité*

Dans une étude publiée en juillet dernier, l'O.C.D.E. s'est livré à une radioscopie de l'emploi en France : il apparaît, selon les experts de cet organisme, que les rigidités dans la législation sur le temps de travail et le processus de formation des salaires ont incité les entreprises à économiser le travail pour parvenir à des gains de productivité.

a) *Les recommandations du rapport TADDEI*

C'est à la lumière de ce constat mais aussi de l'échec des négociations paritaires sur la flexibilité en 1984, qu'il convient d'apprécier les recommandations du rapport TADDEI.

Celui-ci stipule en effet que :

— *c'est à la politique contractuelle et non pas à la loi d'établir les conditions d'un nouvel aménagement du temps de travail ;*

— celui-ci doit aboutir à une meilleure utilisation des équipements productifs ;

— le rôle des Pouvoirs publics consisterait à apporter un soutien financier aux entreprises qui s'engageraient dans cette voie nouvelle : amortissement accéléré des équipements, minoration de l'impôt sur les B.I.C., aides à l'investissement, etc...

En matière de *politique salariale*, l'exemple des États-Unis et du Japon montre que la souplesse d'adaptation de leurs économies est liée au fait que, contrairement à l'Europe, *fixité des salaires et mobilité des salariés s'y trouvent dissociées*. Les États-Unis pratiquent la première aux dépens de la seconde tandis qu'au Japon qui pratique la stabilité de l'emploi, la rémunération salariale varie largement en fonction des résultats de l'entreprise. *Pour avoir voulu garantir à la fois l'une et l'autre, l'Europe a retardé considérablement le renouvellement de son appareil de production.*

b) un exemple américain

Signalons à cet égard, à titre d'information, l'accord passé aux États-Unis sous le nom de *projet « Saturne »* entre la firme General Motors et le Syndicat ouvrier de l'automobile (UAW).

Il établit le principe de *salaires à géométrie variable* puisqu'ils seront composés de deux fractions :

— une *part garantie*, égale à 80 % du salaire moyen dans l'industrie automobile ;

— un *complément*, évoluant en fonction des bénéfices, du respect des objectifs et de la qualité de la production.

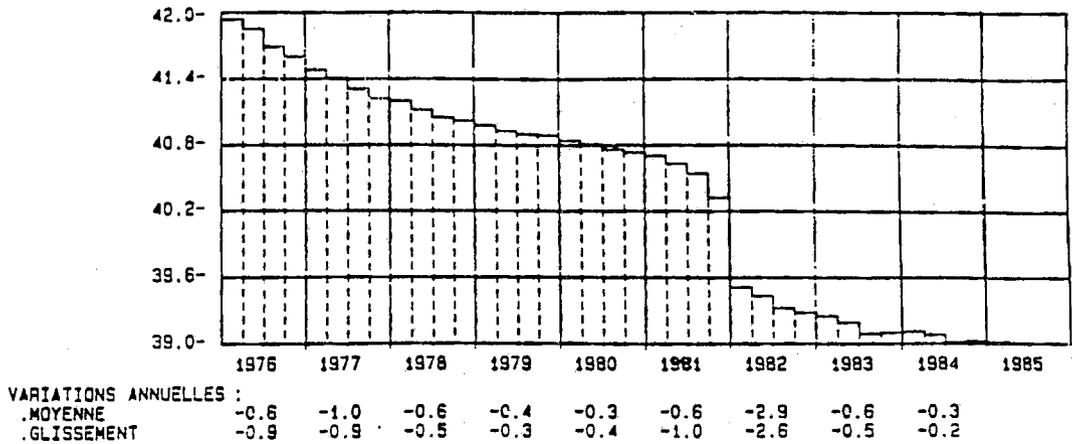
En outre, il instaure *une certaine forme de cogestion*. En effet, les ouvriers participeront à la vie de l'entreprise, par l'intermédiaire de commissions sur les objectifs à long terme et de comités mixtes direction — syndicats. Parallèlement sont prévus la disparition des horloges pointeuses et le remplacement des salaires horaires par des salaires mensuels.

Cette forme d'organisation du travail ouvre, on le voit, de nouvelles possibilités d'adaptation à l'entreprise : c'est ainsi qu'une baisse de l'activité se traduirait par une réduction consentie des rémunérations qui permettrait d'éviter le recours au licenciement.

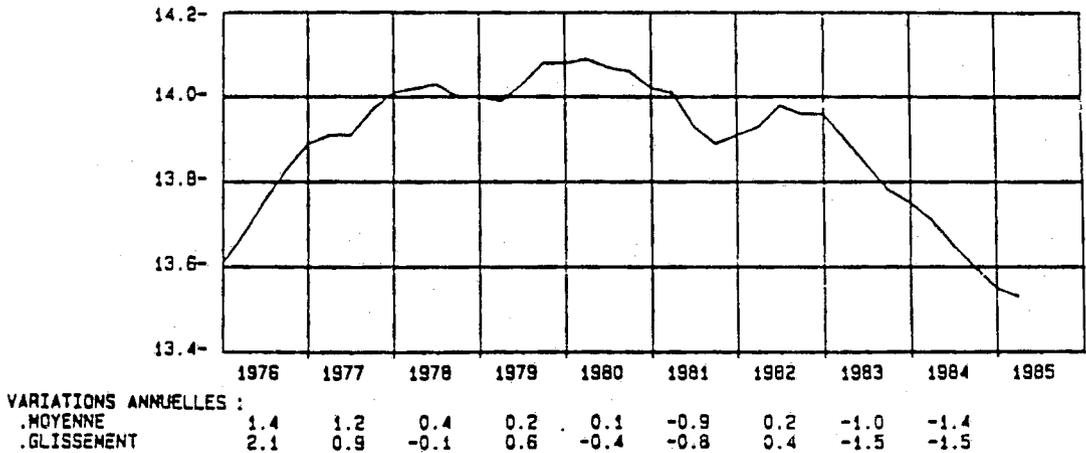
c) la leçon de l'échec français

En France, la tentative menée en 1982 pour *accroître le nombre des postes de travail en réduisant la durée* a échoué comme en témoigne le rapprochement des deux tableaux ci-dessous.

Durée hebdomadaire du travail
(toutes activités marchandes non agricoles)
Nombre d'heures (données CVS)



Evolution des effectifs salariés
(secteurs marchands non agricoles)
en millions (données CVS)



Cet échec comporte un enseignement dont les autres pays européens tirent aujourd'hui profit. A des degrés divers, comme il apparaît dans le tableau ci-dessous, ils ont en effet engagé un vaste effort de

déréglementation dans la gestion de la main-d'œuvre seule réponse à l'évolution accélérée des marchés et des technologies abandon de l'échelle mobile, assouplissement des procédures d'embauche et de licenciement, annualisation du temps partiel, équipes de week-end (1), fixation contractuelle et individualisation des salaires etc... (2)

LE PALMARÈS DE LA FLEXIBILITÉ

	FRANCE	BELGIQUE	ESPAGNE	ITALIE	GRANDE-BRETAGNE	RFA
Licenciement	☆☆	☆☆☆	☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆
Travail temporaire	☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆☆	☆☆☆☆	☆☆☆
Durée et organisation du travail	☆☆	☆☆☆	☆☆	☆☆	☆☆☆☆	☆☆☆
Rémunération	☆☆	☆	☆☆☆	☆	☆☆☆	☆☆☆

Degré de souplesse : ☆ très faible; ☆☆ assez faible; ☆☆☆ assez élevé; ☆☆☆☆ très élevé.

L'Usine Nouvelle

De cette évolution, le Ministre allemand du travail, Norbert Blum dégage bien la philosophie lorsqu'il déclare :

« Notre droit du travail est très rigide. Qui se trouve à l'intérieur de la citadelle est bien protégé. Mais les autres ont du mal à y entrer. C'est pourquoi il vous faut y ouvrir une brèche ».

6. — Sécurité sociale : un équilibre en trompe-l'œil

Alors que les prévisions réalisées par la Commission des comptes en décembre 1984 laissaient craindre un déficit de 3,2 milliards de francs, il apparaît que le régime général de la Sécurité sociale devrait terminer l'année 1985 avec un excédent de 2 à 6 milliards.

(1) En France, le Gouvernement s'apprête à rendre public un décret permettant à trois secteurs industriels à investissements lourds et vite obsolètes (agro-alimentaire, composants électriques et activités portuaires), de faire travailler leurs salariés sept jours sur sept avec récupération du dimanche, sans surcoût pour l'entreprise.

(2) Actuellement, une entreprise française sur trois n'accorde plus aucune augmentation générale à ses cadres.

Toutefois, *ce bon résultat est en trompe-l'œil* : il est en effet le résultat d'astuces de trésorerie qui ne règlent en rien le problème de fond des régimes sociaux.

La spectaculaire transformation du déficit en excédent s'explique pour partie par une révision en hausse du produit des cotisations attendu pour 1985, mais aussi par quatre modifications d'inégale importance ayant toutes un effet positif — et souvent provisoire — sur le solde de fin d'année :

- le moindre remboursement de certains médicaments ou actes médicaux, décidé en juin dernier, permet d'économiser 425 millions de francs dès 1985 ;
- le relèvement de 12 à 15 % de la taxe sur les contrats d'assurance automobile génère dès cette année une recette supplémentaire de 200 millions de francs ;
- l'harmonisation des dates de versement des allocations familiales se traduit par un gain en trésorerie de 2 milliards de francs à la fin de l'année ;
- enfin, un projet de décret, actuellement devant le Conseil d'État, propose de modifier dès décembre les dates de versement de la dotation globale hospitalière. Justifiée par la volonté d'introduire plus de souplesse dans le budget des hôpitaux, cette disposition présente en outre l'avantage de repousser à janvier 1986 le paiement de quelque 3 milliards de francs.

Il apparaît donc clairement que ces mesures ne règlent rien sur l'ensemble de l'année, les dépenses progresseront de 2,1 % en volume, alors que dans le même temps, les recettes marqueront une régression (en volume) proche de 1 %.

Dans ces conditions, les perspectives pour 1986 restent très sombres. Alors que la conjoncture économique et la situation de l'emploi pèseront toujours sur les recettes, l'évolution spontanée des dépenses, combinée avec la disparition des effets de trésorerie, devrait conduire à un déficit d'au moins 20 milliards de francs.

Un tel constat ne semble cependant pas inquiéter les Pouvoirs publics. Au contraire, le projet de budget pour 1986 contient une nouvelle série de dispositions visant à transférer sur la Sécurité sociale des dépenses jusqu'alors assurées ou compensées par l'État.

Ainsi, il est proposé de :

— faire prendre en charge par le régime d'assurance-maladie le coût de la sectorisation psychiatrique « hors murs » (2,48 milliards) ;

— exonérer les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés du versement des cotisations d'assurance-maladie, ce qui s'accompagne de la suppression du remboursement effectué par l'État (1,7 milliard) ;

— suspendre le versement de 2 milliards de francs effectué en 1985 pour compenser partiellement la suppression de la taxe sur le tabac.

Parallèlement à ces transferts, il est prévu d'instaurer un mécanisme de compensation financière entre les régimes spéciaux qui permettrait une sensible réduction des subventions versées par l'État. *L'ensemble de ces mesures devrait entraîner, en 1986, un manque à gagner de l'ordre de 11 milliards de francs pour les régimes sociaux.*

Si le budget général trouve ici d'importantes sources d'économies, il est malheureusement à craindre que les divers régimes de protection sociale soient conduits à se procurer des ressources nouvelles pour faire face à ces charges supplémentaires.

Dans ces conditions, *après le « moins d'impôt, plus de taxes » qui caractérisait le budget de 1985, l'année à venir pourrait bien être celle du « moins d'impôt, plus de cotisations ».*

DURE LEÇON

La dégradation de la situation économique de la France, due aux graves erreurs de gestion commises au début des années 80, paraît enrayée.

Le coup de frein à la progression des salaires et au pouvoir d'achat, la baisse des matières premières et de l'énergie importée, le mouvement mondial de décélération des prix ont provoqué un ralentissement marqué de l'inflation. Le déficit de la balance commerciale ne s'aggrave plus. Les marges des entreprises s'améliorent. L'investissement a enfin repris dans l'industrie.

Ces résultats ne doivent cependant pas faire illusion. La lenteur avec laquelle ils sont apparus témoigne de la gravité des coups qui ont été portés à l'appareil de production et dont celui-ci est loin d'être remis.

Ils restent, en tout état de cause, inférieurs à ceux qu'ont obtenus les autres pays industriels. Aucun d'entre eux, en effet, ne souffre à la fois des trois maux que sont : le déficit budgétaire, le déséquilibre du commerce extérieur et de la balance des paiements, un double endettement intérieur et extérieur. *Leur conjugaison montre bien que l'économie française est encore loin de la convalescence.*

Sa fragilité apparaît d'ailleurs en plein lumière en cet automne.

En réduisant l'impôt à des fins électorales, alors même que le déficit du budget et la dette intérieure restent accablants, les Pouvoirs publics ont pris le risque de relancer la consommation. *La sanction a été immédiate* : nos échanges extérieurs se sont à nouveau déséquilibrés.

Ainsi, tandis que ses voisins sont parvenus à un assainissement durable de leurs économies, il a suffi que la France face un pas timide sur le chemin de la croissance pour retomber dans l'ornière où, voici trois ans, elle a failli s'enliser.

Dure leçon pour ses gouvernants d'aujourd'hui... et de demain.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986

Le budget est à juste titre présenté communément comme l'instrument essentiel d'une politique générale qui s'exprime dans des financements prioritaires relevant du domaine social, économique, militaire, international... ; il résume ainsi les principaux choix arrêtés par le Gouvernement dans l'action qu'il entend mener.

L'importance traditionnelle que revêtent l'examen et le vote de ce texte est encore accrue quand, comme c'est le cas pour le présent budget, il y a lieu, en dehors des aspects proprement conjoncturels, de le considérer comme le *bilan* des décisions prises au cours de la législature qui s'achève. C'est d'ailleurs la perspective dans laquelle s'est placé le Gouvernement qui, dans l'exposé du projet de loi de finances pour 1986, a rappelé l'essentiel des mesures adoptées depuis 1981.

Il convient dès lors, pour en débattre utilement, de procéder d'abord à l'examen des hypothèses économiques retenues, des priorités arrêtées et des contraintes surmontées. Puis, à partir des conclusions de cette étude, nous serons conduits à porter un jugement non seulement sur les propositions que contient ce texte mais aussi sur la politique d'ensemble des cinq années passées.

*

* *

Le projet de budget pour 1986 a été qualifié de strict par le Gouvernement soucieux en effet d'exprimer sa volonté de maîtriser les dépenses de l'État. Certes l'évolution est évidente si l'on se rapporte au budget de 1982 : en effet, en 1986, l'augmentation des dépenses est de 3,6 %, il y a quatre ans, leur croissance était de 27,2 %.

A cet égard une remarque paraît résumer le cheminement économique effectué depuis cinq ans : « aux politiques dirigistes d'autrefois, est-il écrit dans la présentation de ce budget, s'oppose le goût du risque et de la réussite ». Changement complet de cap, totale conversion ou opportunisme politique, les avis sont partagés. Il reste que l'on ne saurait passer brutalement d'une situation à l'autre : il faut ménager des étapes de décompression sinon l'économie serait en grave danger d'embolie brutale.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1986

Après avoir constaté que « le redressement de notre économie porte ses fruits », le Gouvernement dans la présentation du budget de 1986, indique, que « le rythme d'inflation continue de s'infléchir, la balance des paiements se redresse régulièrement, les comptes des entreprises s'améliorent fortement : » il note également qu'« une reprise modérée s'est amorcée au premier semestre (de 1985) à laquelle participent toutes les composantes de la demande ». A partir de ces observations et en prenant en compte l'environnement international, il s'est efforcé d'établir des prévisions pour l'an prochain : après les avoir rappelées, nous les examinerons à la lumière des données et des orientations connues.

A. — Les éléments de cadrage économique

Afin de mieux comprendre l'évolution prévue pour l'économie française en 1986, il importe de la replacer dans son contexte international en soulignant brièvement quelques problèmes majeurs soulevés par l'évolution de l'économie mondiale.

1° *Le contexte international*

Il apparaît que la physionomie de l'environnement international en 1986 sera sensiblement affectée selon que les changements résultant du ralentissement de la croissance américaine, du recul du dollar et de la baisse des prix du pétrole seront heurtés ou maîtrisés.

Dans le scénario qu'il a établi, le Gouvernement prend en compte :

- un ralentissement marqué, mais progressif de l'économie américaine,
- le maintien d'un rythme de croissance annuel de 2 à 2,5 % en volume en Europe,
- le fléchissement de la demande des pays en développement producteurs et non producteurs de pétrole.

Ainsi, est-il prévu que « le ralentissement de l'économie américaine déboucherait sur une croissance modérée, voisine de la tendance moyenne des pays européens (2 à 2,5 %), que le développement des échanges internationaux se poursuivra en 1986 à un rythme voisin de 4 % et que la hausse moyenne des prix de nos principaux partenaires se réduira d'un demi-point pour s'établir autour de 4 % ».

a) *la croissance*

Certes l'affaiblissement de l'expansion économique aux États-Unis aura des répercussions sur l'activité des autres pays industrialisés, au premier rang desquels se situent le Canada et le Japon : dès lors, la croissance pondérée des huit principaux pays de la zone O.C.D.E. passerait de 5 % en 1984 à 2,6 % en 1986, le poids des États-Unis (près de 45 % du P.N.B. de la zone considérée) jouant un rôle considérable dans ce recul.

Evolution du P.N.B.

(Taux de croissance annuel en volume)

	1983	1984	1985	1986
R.F.A.....	1,3	2,6	2,3	2,8
Royaume-Uni.....	3,2	1,8	3,4	1,8
Italie.....	- 1,2	2,6	2,4	2,0
Belgique.....	0,4	2,0	1,7	1,5
Pays-Bas.....	0,6	2,0	2,0	1,8
Cinq pays européens *	1,2	2,3	2,5	2,2
États-Unis.....	3,7	6,2	2,3	2,4
Canada.....	3,3	4,8	3,0	2,8
Japon.....	3,4	6,8	4,8	3,7
Huit pays de l'O.C.D.E. *	2,8	5,0	2,9	2,6

* Pondération sur la base du P.N.B.-P.I.B.

En Europe, le rythme de croissance serait en 1986 de 2 % en moyenne : en particulier l'Allemagne fédérale, bénéficiant de la maîtrise des finances publiques et de l'inflation d'une part, et de l'amélioration de la situation financière des entreprises d'autre part, connaîtrait une reprise par la consommation intérieure prenant le relais de la demande soutenue par le dynamisme des exportations alors que dans les autres pays européens, la poursuite des efforts d'ajustement pourrait freiner l'activité.

b) l'inflation

Il est en outre prévu que, pendant l'année 1986, l'inflation se stabiliserait au Japon à un niveau faible et s'accroîtrait légèrement aux États-Unis, du fait de la dépréciation de la devise américaine.

Evolution de l'inflation Prix de la consommation privée.

(Taux de croissance annuel)

	1983	1984	1985	1986
R.F.A.....	2,9	2,8	2,2	1,7
Royaume-Uni.....	5,4	5,1	5,5	5,0
Italie.....	14,9	11,0	8,5	7,5
Belgique.....	6,8	6,3	5,0	4,2
Pays-Bas.....	2,9	3,0	2,5	1,5
Cinq pays européens *	6,2	5,2	4,5	3,9
États-Unis.....	3,7	3,2	3,3	4,0
Canada.....	5,8	4,1	3,7	4,0
Japon.....	1,6	2,1	2,0	2,0
Huit pays de l'O.C.D.E.*	4,2	3,7	3,5	3,8

* Pondération sur la base du P.N.B. — P.I.B.

Parallèlement, la désinflation se poursuivrait en Europe : la hausse des prix à la consommation serait de l'ordre de 4 %, le rythme annuel de ceux-ci se situant assez nettement en-dessous de 2 %.

c) les échanges internationaux

Le déficit de l'O.P.E.P. atteindrait en 1986 près de 20 milliards de dollars ; celui de l'O.C.D.E. serait pratiquement stable aux environs de 60 milliards de dollars ; toutefois, on observerait à l'intérieur de cette zone des tendances contraires, à savoir d'une part, la détérioration accentuée du solde courant des États-Unis (près de 150 milliards de dollars, soit 3,5 % du P.N.B. de ce pays) et d'autre part, l'amélioration des échanges extérieurs au Japon (+ 57 milliards de dollars, soit 4 % du P.N.B.), et en Europe (+ 27,5 milliards de dollars pour nos principaux partenaires).

Il faut noter cependant que la demande mondiale adressée à la France serait de 4,2 % en 1986 (contre 8,4 % en 1984 et 4,5 % en 1985).

2° *L'évolution économique en France prévue pour 1986.*

A partir du pronostic ainsi porté sur l'environnement international, le Gouvernement considère que « la poursuite de la reprise amorcée dans le courant de 1985 conduirait à une *croissance de l'ordre de 2,1 %* en 1986 ». A cet effet, il observe que « le redressement des comptes des entreprises et la perspective d'une augmentation de la demande créent les conditions d'une *accélération de la reprise de l'investissement en 1986* ».

Par ailleurs, le Gouvernement estime que le contexte international et l'amélioration des résultats des entreprises constituent des facteurs favorables à une *nouvelle décélération des prix* : l'objectif fixé pour 1986 sur lequel il fonde ses propositions budgétaires est une *hausse de 2,9 % en glissement et de 3,4 % en moyenne annuelle*.

Dans le même temps, le *pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages* progresserait de 1,3 % en raison notamment de l'allègement d'impôt inscrit dans la loi de finances et de « l'amélioration de la tendance des effectifs » (?).

En outre le Gouvernement compte que la *balance commerciale* « dégage » un léger excédent en 1986 par suite de la diminution de la facture énergétique très dépendante de l'hypothèse retenue pour le cours du dollar, à savoir son maintien au voisinage de 8,50 F sur toute la période ».

Enfin dans la même optique, les *effectifs salariés* connaîtraient encore une légère baisse en moyenne annuelle, mais pourraient se stabiliser en cours d'année.

a) *une croissance plus rapide*

Estimée à 1,3 % en volume en 1985, la croissance du P.I.B. marchand s'accélérait en 1986 (2,1 %).

Principaux éléments de cadrage économique

	1984	1985	1986
1. Contributions à la croissance du PIB marchand			
Croissance du PIB marchand	1,5	1,3	2,1
Consommation	0,5	1,3	1,6
Investissement des entreprises	- 2,9	1,8	4,0
Exportations	6,3	3,0	3,4
Importations	1,6	2,7	3,7
2. L'évolution des prix et des salaires			
Prix de détail			
— en glissement	6,7	4,5/5	2,9
— en moyenne	7,5	5,6	3,4
Pouvoir d'achat du revenu disponible	- 0,7	1,1	1,3
3. Divers			
Effectifs salariés (glissement)	- 1,4	- 0,8	- 0,4
Balance commerciale (en milliards F)	- 25,0	- 12/15	5
Balance des paiements (en milliards F)	- 6,6	0/5	10/15
Solde financier des administrations (en % du P.I.B.)	- 2,8	- 3,2	- 3,2

Le soutien de l'activité serait assuré par :

— la progression de la *consommation des ménages* (+ 1,6 % en 1986 contre 0,5 % en 1984) dont la contribution à la croissance du P.I.B. serait de l'ordre d'un point en 1986 ;

— la croissance de *l'investissement* (0,6 point de contribution), notamment des entreprises (+ 4 % en volume).

b) *la décélération de l'inflation*

En 1986, le rythme de hausse des prix serait réduit de 2 points par rapport à 1985 et s'inscrirait à 3,4 % en moyenne annuelle.

La croissance soutenue de la productivité du travail (3,5 % en moyenne de 1984 à 1986) et la stabilité du pouvoir d'achat du salaire moyen modéreraient à nouveau l'évolution du coût salarial par unité produite, celui-ci passant de 4,9 % en 1984 à 2,8 % en 1985 et moins de 1 % en 1986. Dans le même temps, par suite du recul envisagé du dollar et du prix des matières premières, le rythme de croissance du prix des importations de biens et services pourrait être sensiblement diminué (de 10,4 % en 1984 à 3,8 % en 1985 et 0,3 % en 1986).

c) les revenus des ménages et leurs dépenses

Après avoir décliné en 1983 et 1984, le pouvoir d'achat des ménages, se redresserait progressivement (1,1 % en 1985 et 1,3 % en 1986), compte tenu de la contribution :

- des revenus non salariaux, notamment de l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels,
- des prestations sociales.

Mais, alors que le volume de la consommation s'accroîtrait de 1,6 % en 1986, une nouvelle baisse du taux d'épargne économique (épargne brut/revenu disponible brut) se produirait : celui-ci qui se situait à 16,9 % sur la période 1970-1980 serait de 13,1 % en 1986.

d) le commerce extérieur

Par ailleurs notre commerce extérieur serait excédentaire en 1986 grâce à la stabilisation du solde positif industriel à un niveau élevé (de l'ordre de 90 à 95 milliards de francs) et agricole (30 milliards de francs) et à la baisse de la facture énergétique (- 160 milliards de francs).

Après avoir été déficitaires de 25 milliards de francs en 1984 et de 12 à 15 milliards en 1985, les échanges commerciaux procureraient un excédent à partir de 1986 (+ 5 milliards de francs).

Au total, le Gouvernement prévoit que notre pays connaîtra l'année prochaine :

- la confirmation de la reprise économique,
- moins d'inflation et plus de pouvoir d'achat pour les salariés,
- le desserrement progressif de la contrainte extérieure,
- l'inversion de la tendance dans le domaine de l'emploi.

*
* * *

Perspectives réalistes, trop optimistes ou complètement irréalistes ? La réponse est fournie par l'étude de la conjoncture internationale et de la situation économique française à laquelle nous avons procédé dans la première partie du présent rapport.

En fait les hypothèses retenues par le Gouvernement pour 1986 rejoignent la longue série d'appréciations portées par le Gouvernement lors de la présentation des différents budgets de la législature en cours et qui se sont avérées bien souvent erronées.

B. — Des hypothèses irréalistes

Le raisonnement que tient le Gouvernement peut se résumer de la manière suivante : même si l'économie américaine connaît en 1986 la poursuite du ralentissement actuellement observé, la reprise sera suffisamment forte en Europe et, plus particulièrement en Allemagne Fédérale, pour que notre pays puisse en tirer bénéfice au plan extérieur, tandis que l'augmentation de la consommation et de l'investissement des entreprises au plan intérieur conforterait le taux de croissance.

En outre, un préalable est admis, à savoir que le mouvement de désinflation s'accroîtra, renforçant la compétitivité de nos produits, ce qui procurera un solde commercial excédentaire en 1986.

Qu'en est-il exactement ?

1° *Les incertitudes de l'environnement international.*

On observe qu'aux États-Unis, après quatre années de déficits croissants du budget fédéral, leurs effets stimulants s'émeussent. Or, si comme il est probable, la politique budgétaire devient plus restrictive et les assouplissements monétaires plus limités, la contribution du solde extérieur à la croissance du P.N.B. réel sera négative tandis que les composantes de la demande interne risquent de s'affaiblir et la progression de l'investissement productif de se ralentir.

Dès lors, compte tenu du poids des États-Unis dans l'économie mondiale, la question est de savoir si cet affaiblissement américain peut être compensé par une relance en Europe et plus particulièrement par une reprise en Allemagne Fédérale. Sans doute l'année 1985 sera-t-elle pour ce pays relativement satisfaisante : la hausse des prix sera de l'ordre de 2,2 % et l'excédent des paiements de DM 35 milliards.

Cependant l'économie allemande reste très dépendante de l'extérieur ; tout ralentissement du commerce mondial a sur elle des effets restrictifs. Aussi, note-t-on dès maintenant un ralentissement de la

concurrence des exportations — qui serait plus marqué en 1986 — en raison du repli du dollar compensé, il est vrai, par un fléchissement du coût des importations de matières premières.

Comme le maintien d'un rendement réel élevé des placements en deutschemark et encore plus en dollar, a favorisé l'épargne au détriment de la consommation, la demande intérieure est restée jusqu'ici relativement faible. Certes, la baisse progressive des taux d'intérêt est susceptible de provoquer une reprise sensible des décisions d'achat, mais le problème fondamental est l'absence d'une véritable dynamique de la reprise qui ralentira la progression des investissements à moins d'avancer d'un an la deuxième tranche d'allègements fiscaux (10 milliards de marks) prévue pour le début de 1987. *Dans de telles conditions, il serait aléatoire d'attendre que l'économie allemande redonne, au cours des prochains mois, la locomotive de la C.E.E.*

2° *L'économie française : une fragile convalescence.*

On observe, actuellement, au plan intérieur qu'en raison notamment de la désindexation des salaires sur les prix, l'assainissement financier de nos entreprises, s'il est engagé, est loin d'être achevé : les défaillances dont celles-ci sont victimes restent trop nombreuses. Par ailleurs, l'amélioration de leur situation financière n'aurait pas d'effet notable sur l'ensemble de l'investissement : les dirigeants hésiteraient le plus souvent à répondre à des perspectives de demandes jugées médiocres ou à s'engager en raison de taux d'intérêt réels estimés trop élevés.

Si, au plan extérieur comme le prévoit l'I.N.S.E.E., pour l'année 1985, l'augmentation de nos ventes est ramenée à 3 % seulement (en volume) au lieu de 6,3 % l'an dernier et, à l'inverse, celle de nos importations atteint 2,7 % contre 1,6 %, cette évolution traduit bien une moins bonne tenue des marchés extérieurs pour nos entreprises et une perte de compétitivité pour nos produits.

Cette situation préoccupante serait due au fait que les firmes françaises :

- préféreraient, selon les uns, augmenter leurs marges dans les pays étrangers plutôt que d'y gagner des parts de marché,
- interviendraient selon d'autres dans de nombreux secteurs sans marquer de réelles priorités si bien qu'« à vouloir tout indistinctement, l'industrie française fait en définitive tout moyennement ».

Ce constat étant établi pour l'année en cours, comment apprécier les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement pour 1986 ?

Il apparaît d'abord que la prévision de croissance de 2,1 % ne tient guère compte des incidences du ralentissement de la conjoncture économique américaine ni du niveau actuel de croissance de la France. Afficher un tel taux, qui serait le plus élevé depuis de nombreuses années, n'est guère réaliste : comment en effet, dans une tendance internationale en décélération, la France pourrait-elle avoir un P.I.B. en plus forte augmentation que lors des années précédentes qui furent marquées par un environnement international nettement plus favorable ?

En outre, aucune indication n'est fournie permettant d'expliquer le développement de nos exportations (+ 3,4 %) : ceci implique que nos principaux partenaires augmenteront leurs achats à notre pays alors même qu'ils connaîtront l'année prochaine une expansion plus modérée.

Comment admettre également que dans l'hypothèse retenue, malgré la croissance induite de nos propres achats à l'étranger, l'équilibre de la balance commerciale sera atteint en 1986, sauf à considérer que le prix du pétrole continuera à fléchir en même temps que celui des matières premières importées, c'est-à-dire à retenir comme une donnée la situation actuelle jugée « rarissime » par les experts économiques ?

A la fin de la présente année et au premier trimestre de 1986 par le jeu des moindres relèvements des impôts et du remboursement anticipé de l'emprunt obligatoire 1983, il pourra certes, y avoir une reprise assez nette de la consommation : le Gouvernement a d'ailleurs tout fait pour créer une certaine euphorie avant les élections législatives au risque de compromettre la lutte contre l'inflation : comment dès lors estimer que celle-ci connaîtra un recul sensible alors que la décélération des prix en deçà de 5 % risque d'être sensiblement freinée par les rigidités structurelles de notre économie : ainsi, on peut se demander si la désinflation, qui a particulièrement porté sur les prix des services — le secteur tertiaire étant fermement contrôlé par les pouvoirs publics — pourra se poursuivre au rythme prévu (de 6,7 % en 1984 à 5 % en 1985 et 2,9 % en 1986 en glissement pour les prix de détail) alors que des ratrapages auront lieu et que la réduction des subventions aux entreprises nationales devrait s'accompagner d'un relèvement de leurs tarifs ?

Au surplus, aucune information n'est donnée sur les critères que le Gouvernement a pris en compte pour établir que :

— les salaires s'aligneront en 1986 exactement sur la norme des prix, soit une augmentation de 2,9 % en glissement,

— les taux sur le marché monétaire seront diminués de plus de deux points, se situant au dessous de 7 % à la fin de 1986,

— les entreprises amélioreront l'an prochain leur taux de marge (29,6 % de la valeur ajoutée contre 25,8 % en 1984).

En fait, il apparaît, comme l'ont montré de nombreux experts, que le taux de croissance que connaîtra l'économie française en 1986 sera plus proche de 1,5 % que des 2,1 % officiels.

C'est ainsi que le Centre d'observation économique, dépendant de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris envisage une croissance de 1,5 % et un taux d'inflation compris entre 4,7 % et 4,9 % (au lieu de 3,4 %).

De son côté, l'Institut universitaire Gama prévoit que le taux de croissance sera de 0,9 % en 1986, les exportations marquant un accroissement de 2,3 % en volume, et la consommation des ménages, bien que fortement dopée juste avant les élections législatives de mars prochain, ne progressant en année pleine que de 1,4 %.

Enfin, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques, le produit intérieur brut augmenterait de 1,7 % en 1986 mais « la reprise ne serait pas encore franche, en raison de l'insuffisance de la demande et des difficultés financières ».

L'analyse de ces experts établit que la compétitivité des entreprises françaises souffrira de la diminution de la devise américaine en raison de l'avantage procuré aux produits fabriqués aux États-Unis et de la concurrence accrue développée par les partenaires européens. Comment dès lors estimer que l'équilibre commercial pourrait être atteint ?

En outre, des questions se posent en ce qui concerne :

— *le développement des exportations* : si le Gouvernement n'a pas affiché un taux plus faible, n'est-ce pas par refus de reconnaître une certaine perte de compétitivité de nos produits ?

— *le revenu disponible des ménages* : dans le calcul de celui-ci, a-t-il été tenu compte d'un relèvement des cotisations sociales qui apparaît inéluctable ? Comme il est probable, les hausses de salaires envisagées seront plus fortes que celles présentées ; c'est dire que l'amélioration des comptes des entreprises résultant du partage de la valeur ajoutée sera moins nette que celle proposée et, par conséquent, la progression des investissements productifs moins forte que les 4 % prévus.

CHAPITRE II

LA PRÉSENTATION DU BUDGET DE 1986

« Budget économe des deniers publics » selon le Gouvernement, le budget de 1986 le serait effectivement par obligation pour certains ou par stratégie politique pour d'autres. Qu'il ait été conçu pour être entièrement mis en œuvre par ceux là même qui l'ont arrêté ou pour être appliqué de manière incomplète du fait des échéances électorales, ce budget a été en fait accueilli sans grand intérêt : les débats à l'Assemblée nationale sont, à cet égard, significatifs et les modifications adoptées en séance publique pour l'essentiel de portée relative.

Or ce budget de fin de législature se présente comme un bilan, au reste difficile à établir dans la mesure où, depuis plusieurs années, la structure des dépenses a été profondément modifiée.

A. — Des débudgétisations massives.

Sans doute, en raison des choix qu'il privilégie, l'État est-il conduit à apporter périodiquement des retouches aux structures budgétaires : c'est ainsi qu'il a été décidé soit de regrouper, soit de répartir certaines mesures mettant telle de celles-ci à la charge d'une administration, ôtant telle prérogative à un ministère de sorte que pour établir valablement des comparaisons d'une année sur l'autre, il faut disposer de « grilles ». Plus communément, il a paru expédient de laisser à certaines instances le soin de financer désormais des actions que l'État assumait jusque là : si, ce faisant, il s'agit de procéder à une nécessaire remise en ordre, l'État ne devant pas s'occuper de tout, il n'y aurait qu'à se féliciter de cette démarche ; mais l'intention générale avait été différente : *il s'agissait en réalité de délester le budget de dépenses dans le seul but inavoué d'alléger le déficit.*

La rétention des crédits d'État, et corrélativement, la surcharge d'organismes extérieurs témoignent que dans le budget de 1986 de substantielles débudgétisations ont été réalisées. Au surplus, alors que les mouvements prévus en 1985 étaient à double sens, c'est-à-dire tan-

tôt à la charge, tantôt à la décharge de l'État, et s'étaient traduits en définitive par une débudgétisation globale de 11,1 milliards de francs, il apparaît, que pour 1986, face à la prise en charge par l'État de la compensation du dégrèvement de la taxe professionnelle (10,8 milliards) les débudgétisations s'élèveraient à 57 milliards de dépenses. C'est dire que, dans le présent budget, le délestage est particulièrement lourd (46 milliards) et inquiétant dans la mesure où parallèlement le déficit global s'accroît.

En fait, la liste est longue des tâches dont l'État entend se départir en 1986.

1° Les financements assurés par le budget annexe des P.T.T.

Depuis trois ans largement mis à contribution, ce budget annexe devrait en 1986 :

— continuer à financer, outre la recherche-développement la filière électronique (4,8 milliards de francs), le Centre national d'études spatiales (4,3 milliards de francs) ;

— prélever au titre de l'excédent des télécommunications (3,5 milliards de francs) et des C.C.P. (5,9 milliards de francs) ;

— suppléer à la subvention jusque-là attribuée par l'État pour le transport de presse (1,5 milliard de francs).

Ce sont globalement 20,5 milliards, selon les déclarations du Secrétaire d'État aux P.T.T., qui seront mis en 1986 à la disposition de l'État (contre 16,6 milliards en 1985), alors que le besoin de financement du budget annexe des P.T.T. atteindra 20,7 milliards de francs, — soit un montant équivalent — et devra être couvert par l'emprunt.

2° La Sécurité sociale :

Le régime général se voit attribuer :

— la compensation de la taxe sur les tabacs instaurée en 1983 mais supprimée en juillet 1984 par suite de sa non-conformité à la législation européenne (2 milliards de francs) ;

— la cotisation assurance-maladie des adultes handicapés (1,5 milliard de francs) ;

— une participation plus grande à la formation des personnels médicaux et paramédicaux et la prise en charge complète du régime de Sécurité sociale des étudiants (respectivement 0,5 et 0,3 milliard de francs) ;

— l'organisation et le financement (2,4 milliards de francs) du secteur psychiatrique qui fusionnera désormais avec l'hôpital (article 67 du présent projet de loi de finances).

Au total, 6,7 *milliards de francs* seront débudgétisés à la charge de la Sécurité sociale.

3° *La Caisse des dépôts et consignations*

Cet établissement accroîtra très substantiellement ses fonds de concours à l'État, en assurant notamment la bonification des financements de la construction : globalement, 10 *milliards de francs* en 1986 (contre 7,7 milliards en 1985). D'où la réduction de l'enveloppe des prêts P.A.P. bonifiés par l'État au profit des prêts conventionnés directement financés par les banques.

4° *Les collectivités locales.*

Elles seront contraintes à terme à accroître leur contribution à la Caisse nationale des agents des collectivités locales appelées à participer dès cette année et à hauteur de près de 4 milliards de francs en 1986, à la compensation que le Gouvernement entend faire jouer entre les régimes spéciaux.

*

* *

Des sommes également importantes qui ne figurent pas dans les recettes budgétaires servent à soutenir des actions menées par l'État en dehors du cadre budgétaire ; il en est ainsi :

— du prélèvement opéré sur le fonds de garantie des caisses d'épargne qui sera de 9,9 milliards de francs en 1986,

— du produit correspondant à la tranche (cinquième) du Fonds spécial des grands travaux d'un montant de 6 milliards de francs.

Ainsi sans prétendre à un recensement exhaustif, force est de constater que le montant des dépenses débudgétisées en 1986 s'élèvera à plus de 57 *milliards de francs*. Ainsi le Gouvernement a été conduit à déplacer la charge de ces dépenses pour pouvoir assumer celles auxquelles il peut difficilement se soustraire, notamment en matière de dette publique.

B. — Des contraintes et des préoccupations électorales

Désireux de donner l'image d'une « stricte gestion » des finances publiques, le Gouvernement a indiqué qu'il s'était imposé une rigueur d'autant plus grande qu'il lui fallait :

- poursuivre l'allègement des prélèvements obligatoires,
- développer des mesures correspondant à certaines priorités,
- assumer la charge de la dette publique,
- prendre en compte les objectifs de la loi de programmation militaire,
- et rester dans la limite d'un déficit budgétaire correspondant à 3 % du P.I.B.

1° Une rigueur obligée

Le budget de 1986 dépasse le montant symbolique de 1 000 milliards (1 030 milliards) mais, par rapport au montant de celui de 1985, la progression apparaît modérée : + 3,6 % pour les opérations définitives, taux qui traduit une quasi-stagnation en volume (l'inflation prévue serait de 2,9 % en glissement) et est inférieur relativement à celui du P.I.B. qui évoluerait de 6,1 % en valeur.

a) les promesses et le développement des priorités.

Dans le prolongement de la baisse des prélèvements obligatoires qui avait fortement marqué l'élaboration du budget de 1985, il avait été promis de réduire de 3 % l'impôt sur le revenu : de cet allègement qui s'ajoute à la diminution de 5 % appliquée en 1985, les contribuables bénéficieront dès le début de 1986 ; en effet, ils pourront en tenir compte dans le calcul des acomptes versés.

En outre, au cours des derniers mois, le Gouvernement a tenu à développer certaines priorités, en matière de sécurité, de recherche technologique, d'enseignement qui ont abouti, à la suite du vote du Parlement, à l'établissement de programmes pluriannuels dont la première tranche sera financée dès 1986.

Ainsi, le plan de modernisation et d'équipement de la police nationale qui aura une durée d'application de cinq ans justifie une majoration en 1986 des dotations de fonctionnement (+ 160 millions de francs), d'équipement immobilier (+ 284 millions de francs) et informatique (+ 112 millions de francs), soit globalement un crédit supplémentaire de 556 millions de francs.

Pour la recherche et l'enseignement, la majoration globale de dépenses est de l'ordre de 2,9 milliards de francs.

b) la charge de la dette publique

Le montant inscrit à ce titre pour 1986 est de 94 milliards de francs, soit par rapport à 1985 un accroissement de 10,3 milliards de francs (+ 12,3 %). Encore le Gouvernement s'est-il efforcé de réduire cette charge, en ayant recours aux obligations renouvelables du Trésor dont les intérêts ne sont payables qu'au bout de six ans, soit à partir de 1989 pour les premières émissions.

c) les objectifs de la loi de programmation militaire.

Ce texte fixe les principaux objectifs du budget des Armées pour les années 1983-1988 : par leur poids (18 % des dépenses publiques), les crédits de fonctionnement et d'équipement militaires constituent un ensemble qu'il était tentant de ne pas revaloriser dans les proportions prévues par la loi de programmation : et de fait, il apparaît que, malgré l'effort consenti (13 milliards de francs), *l'objectif intermédiaire de 1986 ne sera pas atteint.*

Aux contraintes imposées par les « services votés » qui ont été à juste titre dénoncées antérieurement, le Gouvernement a ajouté toute une série de mesures résultant de textes dont les conséquences financières sont telles que le contenu du budget de 1986 apparaît largement prédéterminé. Ainsi ont été prioritairement inscrits au projet de budget pour 1986, 26 milliards de francs de dépenses supplémentaires auxquels il convient d'ajouter 6,2 milliards de francs au titre de l'allègement de 3 %, soit près de 32 milliards de francs. Comme l'évolution spontanée des recettes était susceptible de fournir environ 60 milliards de francs, la marge d'initiative laissée au Gouvernement était d'autant plus étroite qu'il lui était enjoint de respecter la contrainte de limitation du déficit à 3 % du P.I.B.

2° Des préoccupations électorales

Il est surprenant qu'un budget dont la progression est en moyenne de 3,6 % soit en même temps porteur de certains avantages non dénués d'attrait pour les électeurs appelés à se prononcer lors des consultations législatives et régionales de mars 1986.

Et pourtant, que constate-t-on ? Alors que le budget de 1985 prévoyait une croissance des dépenses de fonctionnement de 5,7 % et des dépenses civiles en capital de 15,2 % au regard d'une inflation estimée alors à 4,4 %, *le budget de 1986 inverse ces orientations* ; compte tenu d'une hausse des prix ramenée à 2,9 %, l'augmentation des dépenses de fonctionnement reste au niveau de 5,7 %, tandis que les dépenses civiles en capital connaissent une baisse considérable (— 6,4 %). Comme, par ailleurs, les interventions stagnent (+ 0,4 %), il faut en conclure que les « économies » pèsent sur les entreprises publiques ou privées mais que les fonctionnaires et les ménages seront épargnés par la rigueur.

Quelques exemples permettront de mieux comprendre le choix électoral ainsi effectué :

— l'accroissement des dépenses de personnels est de 5,5 % pour un taux d'inflation de 2,9 % et compte étant tenu des réductions d'effectifs, qui ne dépasseront guère 1 %. A cet égard, il faut noter que le plus gros employeur, à savoir l'Éducation nationale (1 million d'agents) bénéficiera d'une majoration de ses effectifs de 1 700 emplois, + 0,2 % ;

— le remboursement anticipé de l'emprunt obligatoire de 1983 sera effectué à la date du 15 janvier 1986 ; celui-ci interviendra après les allègements de fin d'année et avant ceux de 1986 applicables sur les acomptes — soit pour les « mensualisés » dès le 8 janvier 1986 et pour les redevables du « tiers prévisionnel » au 15 février 1986, donc avant les élections de mars 1986.

C. — Les priorités en matière de dépenses

1° *La présentation générale des dépenses*

Pour une meilleure lecture du budget de 1986, il paraît utile de regrouper, selon leur nature, les charges et de les comparer avec celles ayant figuré dans le projet de loi de finances pour 1985.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL
(1985-1986)

	Projet de loi de finances pour		Structure		Evolution en %	1986-1985 (en M.F.)				
	(1)	1985 (en millions de francs)	1986	1985 (%)			1986 (%)			
I. Dépenses ordinaires :										
1. Dette publique (2)		83.945	94.251	8,4	9,1	+ 12,3	+ 10.306			
2. Pouvoirs publics		2.629	2.904	0,3	0,3	+ 10,5	+ 275			
3. Dépenses de fonctionnement (3), dont :		432.063	456.694	43,4	44,3	+ 5,7	+ 24.631			
- rémunérations et charges sociales		269.390	284.864	27,1	27,6	+ 5,5	+ 14.974			
- civiles	216.006		228.118			+ 5,6	+ 12.112			
- militaires	53.884		56.746			+ 5,3	+ 2.862			
- Pensions		84.482	90.817	8,5	8,8	+ 7,5	+ 6.335			
- civiles	52.660		53.892			+ 2,3	+ 1.232			
- militaires	31.822		36.925			+ 16,0	+ 5.103			
- Subventions de fonctionnement		32.877	31.768	3,3	3,1	- 3,3	- 1.169			
- civiles	30.428		29.148			- 4,2	- 1.280			
- militaires	2.449		2.620			+ 7	+ 171			
- Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement		44.314	49.245	4,5	4,8	+ 9,9	+ 4.431			
- civiles	22.647		25.940			+ 14,5	+ 3.293			
- militaires	22.167		23.305			+ 5,1	+ 1.138			
4. Interventions, dont :		321.495	322.624	32,6	31,3	+ 0,4	+ 1.129			
- Interventions économiques		101.669	98.134	10,2	9,9	- 3,4	- 3.485			
- Interventions sociales		156.205	151.588	15,7	14,7	- 3	- 4.617			
- Autres interventions		63.621	72.852	6,4	6,7	+ 14,5	+ 9.231			
Total I	110.322	321.741	340.132	119.596	337.098	376.473	84,4	85	+ 4,3	+ 36.341
II. Dépenses en capital :										
1. Equipement civil, dont :		83.687	78.321	8,4	7,6	- 6,4	- 5.366			
- Investissements civils directs		26.680	23.331	2,7	2,3	- 12,5	- 3.349			
- Subventions d'investissements civils		36.991	54.973	5,7	5,3	- 3,5	- 2.018			
- Réparation des dommages de guerre		16	17	-	-	-	-			
2. Equipement militaire		71.700	75.680	7,2	7,4	+ 5,6	+ 3.980			
Total II		155.387	154.001	15,6	15	- 0,9	- 1.386			
Total général I + II		995.519	1030.474	100	100	+ 3,5	+ 34.955			

(1) Compte tenu de l'ajournement au 1.1.1986 du transfert de compétences, aux départements et aux régions en matière d'enseignement public.

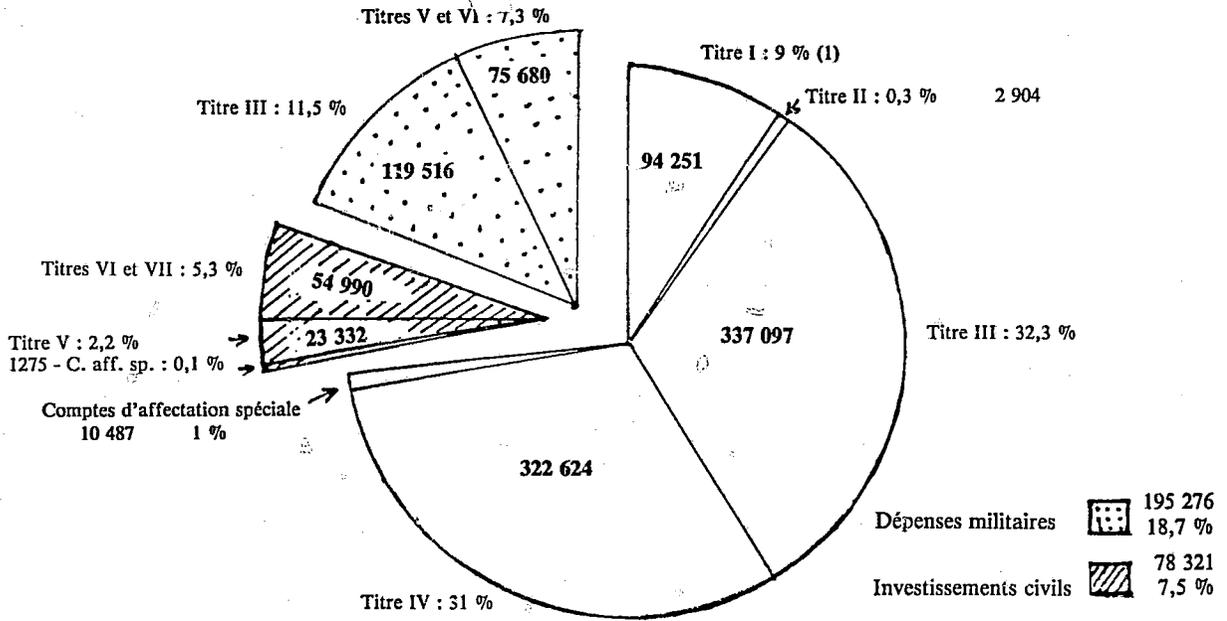
(2) Deduction faite des remboursements et dégrèvements, mais y compris garanties.

(3) civiles et militaires :

pour 1985, 321.741 MF (civiles) et 110.322 MF (militaires).

pour 1986, 337.098 MF (civiles) et 119.596 MF (militaires), soit respectivement + 5,7 % et + 8,4 %.

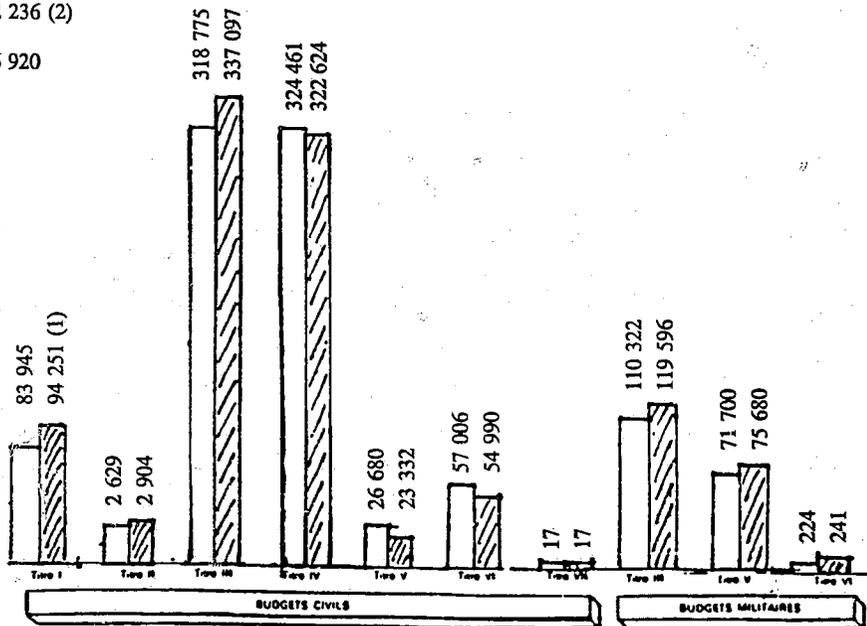
LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE (en millions de francs)



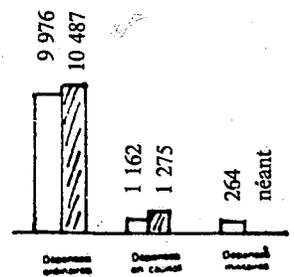
(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux (107 400)

Budget général en millions de francs

■	1986	1 042 236 (2)
□	1985	1 006 920



Comptes d'affectation spéciale



(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux (107 400 millions de francs).

(2) Dop* Budget général (civils et militaire) 1030,4 millions de francs et compte d'affectation spéciale 11,8 millions de francs.

Présenté de manière plus succincte, le « volet » dépenses du projet de budget pour 1986 comprend :

	l'ensemble (%)
La dette publique	9,1
Le fonctionnement (civil et militaire).....	44,6
Les interventions	31,3
L'équipement civil	7,6
L'équipement militaire	7,4

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. Défense	195,2	20,4
2. Charges communes*	188,9	19,7
3. Éducation nationale	185,7	19,4
4. Travail— Emploi	65,5	6,8
5. Intérieur et décentralisation	53,9	5,6
6. Urbanisme et logement	45,2	4,7
7. Transports intérieurs	45,1	4,7
8. Santé et solidarité	35,6	3,7
9. Agriculture	33,4	3,5
10. Services financiers	32,8	3,4
11. Anciens combattants	26,8	2,8
12. Recherche et technologie	26,2	2,7
13. Redéploiement industriel	23,4	2,4
Ensemble	957,7/1034,4	92,9/100

* Non compris les dépenses en atténuation de recettes 108 milliards en 1986.

A la lecture des données figurant dans le tableau des charges du budget général pour 1986 il ressort que par rapport à 1985 :

— les dépenses liées globalement à la dette (hors garanties) augmentent de 12,3 % ;

— les dépenses de fonctionnement (civil et militaire) qui avaient progressé de 5,7 % en 1985 connaîtront en 1986 une croissance de même ampleur (+ 5,7 %) alors que les glissements de prix attendus

sont respectivement de 4,4 % et de 2,9 %. C'est dire que la politique de « grande rigueur » que le Gouvernement se plaît à souligner n'affectera pas particulièrement le train de vie de l'État en 1986 ;

— les crédits d'intervention stagnent (+ 0,4 %) : ce sont les interventions économiques et sociales qui portent le poids de la rigueur : elles sont inférieures respectivement de 3,4 % et de 3 % à celles de 1985 ;

— les dépenses d'équipement civil diminueront nettement, soit de 6,4 % et, plus particulièrement celles consacrées aux investissements directs de l'État qui s'effondrent brutalement (— 12,5 %) ;

— l'équipement militaire connaîtra une majoration moyenne de 5,6 % : ceci explique que, dans leur globalité, les dépenses en capital (investissements civils et militaires) ne reculent que de 1 % environ, ce qui correspond en volume à une baisse d'une année sur l'autre de près de 5 %.

2° Les actions privilégiées

Des priorités sont nettement affichées dans quatre domaines : la formation, la recherche, la sécurité et la culture, l'effort soutenu sur plusieurs années dans ces secteurs étant inscrit dans des lois de programmation ou des engagements pluriannuels.

a) *la formation* devrait mobiliser 208 milliards de francs dont 185 au titre du budget de l'Éducation nationale (+ 6,6 %) et globalement 20 % du total des dépenses : 3 300 emplois seront en outre créés.

Conformément aux orientations retenues dans le projet de loi-programme technologique, l'accent est mis sur les cycles technologiques et les I.U.T. ; cependant pour l'essentiel, *les crédits supplémentaires alloués pour 1986 à ce titre seront en fait distribués aux demandeurs d'emploi.*

b) *la recherche* : les dépenses ordinaires comme les autorisations de programme du budget civil de recherche progresseront de 8,2 % en valeur ; de plus, 1 400 emplois nouveaux sont prévus.

Cependant, alors que les coûts du C.N.E.S. et de la filière électronique sont essentiellement pris en charge par le budget annexe des P.T.T., les aides directes aux entreprises (ANVAR, fonds de recherche...) semblent assez modestes, à savoir moins de 800 millions de francs.

c) *la culture* : le budget du ministère de la Culture atteint 0,96 % du budget général : les dotations allouées au titre des mesures nouvelles doivent permettre moins de renforcer les moyens en faveur de la création et de la diffusion artistique que d'accélérer la poursuite des *grands projets d'architecture* (Cité des sciences de la Villette, Musée d'Orsay, Grand Louvre, Institut du monde arabe, Opéra de la Bastille) : soit 3,5 milliards de francs de crédits de paiement et *déjà 1 milliard de francs de crédits de fonctionnement*.

d) *la sécurité* : les préoccupations des citoyens dans ce domaine ont été nettement prises en compte.

C'est ainsi que les dépenses militaires (hors pensions) progressent de 5,4 % (+ 5,3 % pour les dépenses de fonctionnement qui sont de 82,7 milliards de francs). Compte tenu d'une diminution de 5 544 emplois, le fonctionnement opérationnel devrait être amélioré et la situation de quasi-pénurie actuellement observée pour les carburants positivement corrigée.

Les crédits d'équipement sont prioritairement affectés à l'enveloppe nucléaire qui en représente plus du tiers.

Par ailleurs, le plan de modernisation et d'équipement de la police se traduit par une progression appréciable des crédits de fonctionnement, hors rémunérations, de 17,9 % et d'équipement. Il est vrai que les dotations étaient à l'origine relativement modestes.

Il semble enfin que la priorité jusqu'ici reconnue à *l'emploi* soit en quelque sorte occultée par le rôle attribué à l'éducation et à la formation professionnelle. En fait, la nécessité de faire face à un chômage en progression l'an prochain — les prévisions officielles d'effectifs employés sont pour 1986 de -0,4 % alors que la croissance escomptée est supérieure à celle des années précédentes — exige un double effort en faveur de l'indemnisation (48,5 milliards de francs, + 1,4 %) et de la formation des jeunes et des adultes (17,5 milliards de francs, + 16,0 %). En 1986, le coût du sous-emploi est évalué à 60 milliards de francs avec une marge d'incertitude très large : les facilités et les dangers de la sous-estimation dans ce domaine sont d'ailleurs évidents et une croissance moins dynamique que prévu aurait des effets négatifs cumulatifs sur l'équilibre budgétaire (réduction des recettes fiscales et accroissement du coût social du chômage).

3° La croissance des crédits du service de la dette publique

Le besoin de financement des administrations publiques qui était de 0,7 % du P.I.B. en 1979 est passé à 3,2 % en 1985 et se stabiliserait en 1986. La nécessité d'y faire face au cours des récentes années a entraîné un alourdissement particulièrement rapide de la dette qui est passée de 288,5 milliards de francs au 30 avril 1981 à 720,9 milliards de francs au 31 décembre 1984, ayant été ainsi multipliée par 2,5 en un peu plus de trois ans et demi.

Le service de la dette proprement dit connaît, de ce fait, une progression marquée, comme l'indique le tableau ci-après :

Évolution du service de la dette publique
(hors garanties : 1982-1986)

	1982	1983	1984	1985	1986
Montant (milliards de francs) ...	51,4	56,1	68	79,8	89,4
En % du P.I.B.	1,42	1,43	1,62	1,72	1,84
Évolution en % par rapport à l'année précédente		+ 9,1	+ 21,2	+ 17,3	+ 12,0

La progression prévue, bien qu'elle soit élevée (+ 12,0 %) par rapport à la moyenne des augmentations budgétaires pour 1986 semble cependant optimiste ; il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'elle soit sous-estimée comme l'ont été régulièrement les montants des crédits votés dans les lois de finances initiales. C'est ainsi que, pour le dernier exercice complet connu, à savoir celui de 1984, la charge de la dette a été accrue de 14,5 milliards de francs.

4° Un effort d'économies mal réparti.

Compte tenu du poids écrasant de la dette, la compression des crédits globaux est réelle : mais tous les titres ne sont pas également concernés par l'effort de rigueur.

Ainsi, en 1986, pour les budgets civils :

- les moyens des services augmenteront de 5,6 %,
- les crédits d'intervention stagneront (+ 0,4 %)
- les dotations d'équipement diminueront de 6,4 %.

De son côté, le budget militaire connaîtra un relèvement

- des dépenses ordinaires (titre III) de 8,4 %
- des dépenses en capital (titres V et VI) de 5,6 %.

a) les dépenses civiles de fonctionnement

Les crédits inscrits au titre III, ajoutés à ceux des pensions militaires se montent à 374 023 millions de francs (contre 353 563 millions en 1985) et s'accroissent de + 5,8 % d'une année sur l'autre.

Si l'on excepte les pensions militaires, ces dépenses n'augmentent que de 4,8 % en moyenne, les taux évoluant de + 4 % (Agriculture) à + 9,8 % (Recherche et technologie) et même + 15,2 % (Intérieur et décentralisation).

Pour 1986, 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.

Les crédits afférents aux traitements de la fonction publique seraient relevés de 3,4 %, soit le taux escompté de hausse des prix en moyenne annuelle, compte n'étant pas tenu des mesures prises en matière d'emplois publics : une dotation pour 1986, calculée sur la base du maintien du pouvoir d'achat de la masse salariale, s'élève à 3 343 millions de francs.

Les crédits alloués pour 1986 au titre des rémunérations d'activité et charges sociales (personnels civils et militaires) sont de 284 864 millions de francs.

Les crédits budgétaires servant à payer les pensions civiles et militaires de retraite seront en 1986 respectivement de 53 892 et 36 925 millions de francs, soit globalement de 91 609 millions de francs, y compris un crédit de 802 millions de francs au titre de l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1986

— l'évolution des effectifs.

Compte tenu de la décentralisation, du développement de nouvelles technologies (informatique, bureautique, télématique), il sera procédé à la suppression de 8 086 emplois, mais des secteurs prioritaires verront leurs effectifs augmenter.

Le tableau ci-après regroupe les créations et suppressions d'emplois prévues au titre de 1986 :

Créations et suppressions nettes d'emplois publics

	Créations	Suppressions
Agriculture.....		- 171
Anciens combattants		- 218
Culture.....	+ 304	
(Dont : Grands projets 336)		
Économie, Finances et Budget..		- 953
Éducation nationale.....	+ 1 700	
Intérieur et Décentralisation.....		- 271
Justice	+ 352	
Recherche	+ 1 400	
Relations extérieures.....		- 1 413 (1)
Santé et Travail		- 417
Urbanisme et Logement.....		- 1 034
Transports		- 177
PTT.....		- 3 000
Divers		- 432
Total	+ 3 756	- 8 086

(1) Dont : 1 317 emplois non budgétaires de coopérants.

Ainsi, la balance entre les créations et les suppressions d'emplois se traduit par un solde négatif de 4 330 emplois correspondant à une baisse de 0,2 % de l'ensemble des effectifs budgétaires civils.

Cette opération de restructuration de la fonction publique apparaît très limitée et, en l'absence d'un programme pluriannuel de redéploiement des effectifs, guère convaincante.

— l'évolution contrastée des crédits de fonctionnement

Si les subventions de fonctionnement sont réduites de 4,2 % (- 1 280 millions de francs), en revanche, les dépenses de matériel et d'entretien augmenteront de 14,5 % (+ 3 293 millions de francs) ; dès lors les crédits de fonctionnement courant sont majorés d'une année sur l'autre de 3,8 %. Sans doute s'agit-il d'une moyenne ; des écarts importants autour de celle-ci existent, par exemple :

— en ce qui concerne les *subventions de fonctionnement*, on observe des taux de + 10,8 % pour la recherche technologique et + 10,9 % pour la culture mais de - 65,1 % pour l'Aviation civile (ajustement de la subvention au budget annexe de la navigation aérienne et incidence sur celle-ci de la création d'une redevance pour services terminaux) ;

— pour le *matériel et le fonctionnement des services*, les évolutions sont également très différentes allant de + 19,2 % pour l'éducation nationale (enseignement scolaire : dépenses informatiques, bureautiques et télématiques) ou de + 17,9 % pour l'intérieur et la décentralisation (équipement de la police nationale, entretien de son parc automobile et dépenses informatiques) à + 2,6 % pour l'agriculture.

b) *les dépenses militaires de fonctionnement.*

Le projet de budget de la défense pour 1986 enregistre une progression des crédits de fonctionnement de 8,4 % (5,3 % hors pensions) : celle-ci porte essentiellement sur l'activité des forces (+ 513 millions de francs), l'entretien programmé (+ 334 millions de francs), l'informatique (+ 199 millions de francs) et l'indemnité compensatrice à la S.N.C.F. (+ 131,5 millions de francs).

Par ailleurs, il est prévu de procéder en 1986 à la réduction de 5 544 emplois.

c) *les interventions.*

Les dotations inscrites en vue des interventions passent de 321 495 millions de francs en 1985 à 322 624 millions de francs : la stagnation (+ 0,4 %) ainsi constatée explique que, compte tenu du poids de ces crédits (31,3 % du budget général), les dépenses ordinaires qui regroupent à la fois les dotations de fonctionnement, elles-mêmes en accroissement relatif, et celles réservées aux interventions ne progressent en définitive que de 2,7 % d'une année sur l'autre : la rigueur a frappé en premier lieu les interventions.

Les interventions de caractère économique sont en baisse de 3,4 %, passant de 101 669 millions de francs en 1985 à 98 184 millions de francs pour 1986, mais cette orientation globale recouvre des mouvements contraires d'une certaine amplitude.

— *en mesures acquises* (+ 101 millions de francs) : les réductions affectent les crédits d'indemnisation prévus en application des lois de nationalisation en fonction des besoins constatés (— 725 millions de francs) et ceux affectés essentiellement à la bonification des prêts du Crédit agricole (— 223 millions de francs) tandis que l'État majore de 1 052 millions de francs sa participation au service

d'emprunts à caractère économique, principalement ceux souscrits par la Caisse française de développement industriel, le Crédit national et la Caisse centrale de coopération économique.

— *en mesures nouvelles* (— 3 586 millions de francs).

Des crédits supplémentaires sont alloués notamment pour

- la mise en œuvre de la réforme des alcools de vin et de betterave (+ 505 millions de francs),
- la mise en place de la 3^e année d'apprentissage et le renforcement des effectifs d'apprentis (+ 540 millions de francs),
- le soutien à l'emploi, les allocations spéciales F.N.E., les congés de conversion, les conventions sociales de la sidérurgie (+ 4 119 millions de francs),
- les transports collectifs urbains (+ 131 millions de francs).

En revanche, des réductions sensibles affectent :

- les subventions économiques et la subvention au fonds de garantie du fonds industriel et de modernisation (— 320 millions de francs)
- les dotations allouées au ministère du Travail et de l'emploi qui, par suite de la prise en compte des sorties du régime des contrats de solidarité préretraite et de la consolidation en loi de finances 1986 des actions financées sur la provision pour l'emploi et la formation professionnelle en 1985, voit ses dotations réservées aux interventions économiques réduites de plus de 7 500 millions de francs.

Par ailleurs, l'État a décidé de supprimer en 1986 le versement qu'il effectuait aux P.T.T. au titre du transport de presse (— 1 500 millions de francs).

Les interventions sociales sont les plus importantes puisqu'à elles seules elles représentent 14,7 % du budget général ; en 1986, elles seront globalement réduites de 3,0 %.

— *en mesures acquises* (— 1 617 millions de francs), il est procédé essentiellement à la suppression du versement exceptionnel au profit de la Sécurité sociale (— 2 020 millions de francs) et à l'ajustement des crédits destinés à l'action sociale obligatoire (+ 482 millions de francs) ;

— *en mesures nouvelles* (— 3 000 millions de francs)

Celles-ci consacrent l'application du rapport constant aux Anciens combattants (+ 656 millions de francs), la majoration des

rentes viagères (+ 596 millions de francs), des subventions à l'établissement national des invalides de la marine (+ 249 millions de francs) et à divers régimes de protection sociale (+ 970 millions de francs).

Sont également prévues des aides à la réinsertion des travailleurs immigrés (+ 229 millions de francs), aux demandeurs d'emplois créateurs d'entreprise (+ 350 millions de francs).

Enfin il est proposé de réserver :

- + 3 494 millions de francs à l'indemnisation du chômage,
- + 1 332 millions de francs à l'aide personnalisée au logement et au fonds national d'aide au logement,
- + 539 millions de francs aux transports collectifs parisiens et aux réductions de tarifs S.N.C.F. (grandes lignes).

Par contre, il est procédé des abattements importants en matière de protection sociale agricole (— 235 millions de francs), de versements à divers régimes de Sécurité sociale, au fonds national de solidarité (— 1 597 millions de francs), tandis que l'institution d'un mécanisme de compensation entre les régimes spéciaux de Sécurité sociale doit se traduire pour l'État par une économie de 4 milliards de francs.

Les autres interventions : sous cette rubrique sont regroupées les actions en faveur de la recherche et de la formation professionnelle et celles menées dans le domaine politique, international et éducatif : elles connaissent une progression de 14,5 % imputable essentiellement au poids de la formation.

— *en mesures acquises* (+ 778 millions de francs), il faut signaler la majoration de la subvention versée aux collectivités locales en contrepartie de l'exonération d'impôt foncier (+ 700 millions de francs) et l'augmentation de bourses de l'enseignement universitaire ;

— *en mesures nouvelles* (+ 8 506 millions de francs), outre la recherche et la technologie qui bénéficieront de 169 millions de francs supplémentaires, la formation professionnelle sera dotée de 4 860 millions de francs de crédits nouveaux ; l'importance de ce montant ne saurait faire illusion : en effet, les nouveaux travaux d'utilité collective nécessitent 3 570 millions de francs, soit près des 3/4.

Par ailleurs, les dépenses en matière d'interventions politiques sont principalement consacrées à la dotation générale de décentralisation (+ 2 509 millions de francs), celles dans le domaine international à des contributions obligatoires et au transfert de l'aide alimentaire, celles en matière d'interventions éducatives à l'aide à l'enseignement privé (+ 981 millions de francs).

d) les dotations d'équipement civil.

Elles diminuent de 29,4 % en autorisations de programme et de 6,4 % en crédits de paiement, passant respectivement de 100 796 millions en 1985 à 71 121 millions de francs pour 1986 et de 83 687 millions de francs en 1985 à 78 321 millions de francs pour 1986. Toutefois, cette réduction est loin d'être uniforme ; les évolutions les plus importantes sont retracées dans le tableau ci-après :

Principales évolutions des autorisations de programme
(1985-1986)

	1985 (millions de F.)	1986	Évolution
1) Les écarts positifs			
Intérieur	4 777,26	8 363,53	+ 75,06
dont :			
équipement du ministère	282,58	795,09	+ 181,4
Informatique	70,68	123,76	+ 75,0
Justice	566,26	851,38	+ 50,35
dont :			
établissements pénitentiaires	375,61	688,29	+ 83,2
D.O.M.	560,69	607	+ 8,3
2) Les écarts négatifs			
Charges communes	19 147,08	1 844,72	- 90,4
dont :			
aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois	349,90	65	- 81,42
participation de la France au capital d'organismes internationaux	16 025,20	526,57	- 96,7
Urbanisme et logement	20 521,38	14 044,20	- 31,6
construction de logements nouveaux ..	17 754,36	11 780,23	- 33,6
F.S.I.R. Voirie nationale	3 501,20	2 578,20	- 26,4
équipement voies navigables et ports ..	403,32	311,52	- 22,8

e) *les équipements militaires.*

Le tableau ci-après retrace les évolutions d'une année sur l'autre tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

Dépenses militaires en capital
(1985-1986)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1985	1986	Évolution 1986-1985	1985	1986	Évolution 1986-1985
	(en millions de F.)		%	(en millions de F.)		%
Section commune	21 093,6	21 960	+ 4,1	20 277,9	20 240	- 0,2
Section Air	22 142,4	22 425	+ 1,3	17 734,9	19 085	+ 7,6
Section Forces terrestres	19 833,0	15 730	- 20,7	17 189,5	18 545	+ 7,9
Section Marine	20 311,0	23 275	+ 14,6	15 203,7	16 450	+ 8,2
Section Gendarmerie	1 550,0	1 610	+ 3,9	1 294,0	1 360	+ 5,1
Total	85 000,0	85 000,0		71 700,0	75 680	+ 5,5

e1) La stagnation des *autorisations de programme* du budget militaire pour 1986 (la dotation de 85 milliards votée en 1984 déjà reconduite en 1985 est maintenue) signifie une baisse sensible de ces crédits en francs constants.

Il en résulte une répartition contrastée :

- stagnation pour la *Section Air* (+ 1,3 ‰)
- léger relèvement pour la *Section commune* (+ 4,1 ‰) et la *Section gendarmerie* (+ 3,9 ‰),
- forte majoration en faveur de la *Section Marine* (+ 14,6 ‰)
- baisse très nette en revanche pour la *Section Forces terrestres* (- 20,7 ‰).

e2) les *crédits de paiement* croissent, sauf pour la Section commune, dans des proportions relativement élevées et à peu près équivalentes ; il faut enregistrer :

— à la *Section commune*, une stagnation (20,2^A milliards de francs contre 20,27 milliards en 1985 mais l'enveloppe nucléaire en représente plus du tiers) ;

— à la *Section gendarmerie*, une augmentation de 5,1 % ;

— pour les *Forces terrestres*, les *Forces aériennes* et la *Marine*, un relèvement respectivement de + 7,6 %, de + 7,9 % et de + 8,2 %.

Proportionnellement au regard de l'ensemble, la part de la *Section commune* recule de 28,3 % en 1985 à 26,8 % en 1986 au bénéfice des sections *Air*, *Forces terrestres* et *Marine* qui s'octroient chacune une contribution améliorée de + 0,5 % tandis que celle de la *gendarmerie* reste au même niveau (+ 1,8 %).

D. — Les choix en matière de recettes

1° *Les recettes globales du budget*

a) *les ressources brutes*

Les ressources brutes du budget général s'élèvent, en 1986, à 1 125,8 milliards de francs et progressent de 5,4 % par rapport aux évaluations révisées pour 1985 (1 067,6 milliards de francs au lieu de 1 069,5 milliards de francs en loi de finances initiale), soit la progression la plus faible enregistrée depuis plusieurs années.

Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1986 et celles révisées pour 1985.

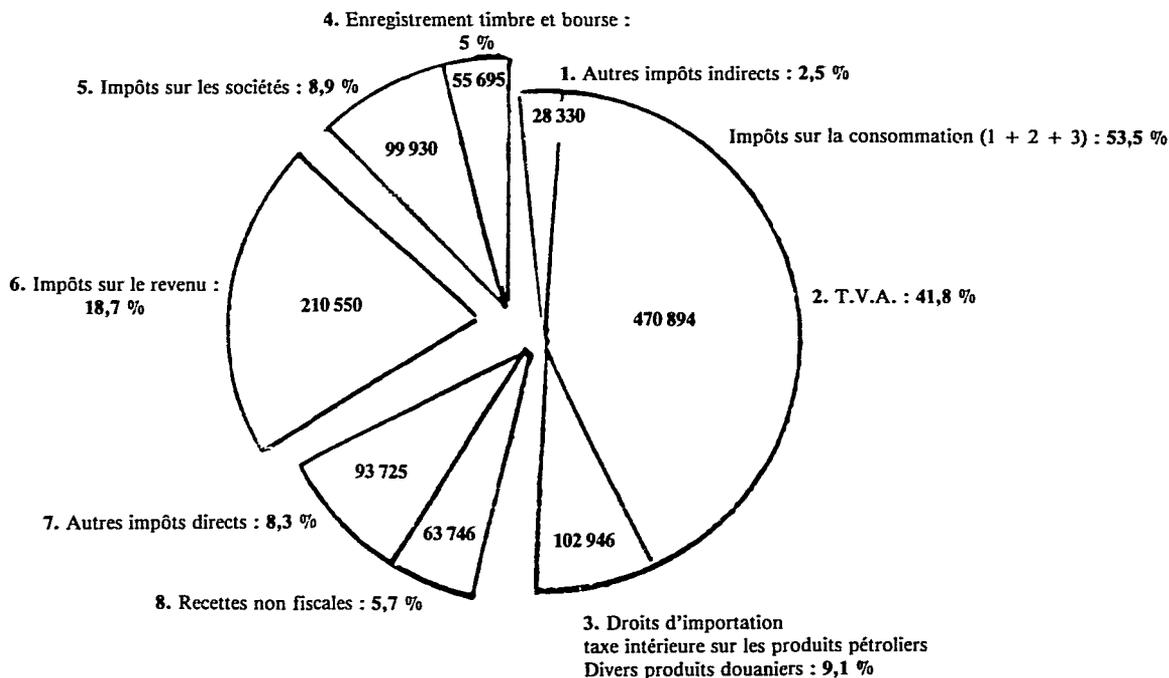
Les recettes du budget général
(1985-1986)

Nature des recettes	(En millions de francs)		Indice de progression (base 100) l'année précédente	Part dans les recettes globales de 1986
	Évaluation révisées pour 1985	Projet de loi de finances pour 1986		
<i>I. Recettes fiscales :</i>				
Impôt sur le revenu	207 300	210 550	101,6	18,7
Impôt sur les sociétés	89 000	99 930	112,3	8,9
Autres impôts directs	89 300	93 725	104,9	8,3
Enregistrement, timbre et bourse	52 100	55 695	106,9	5,0
Produits des douanes	94 950	102 946	108,4	9,2
Taxe à la valeur ajoutée	447 200	470 894	105,3	41,8
Autres impôts indirects	27 600	28 330	102,6	2,5
Total du paragraphe I.....	1 007 450	1 062 070	105,4	94,4
<i>II. Recettes non fiscales</i>	60 164	63 746	105,9	5,6
Total des recettes brutes du budget général	1 067 614	1 125 816	105,4	100
<i>III. Prélèvements au profit des collectivités locales et de la C.E.E. (1)</i>	- 117 561	- 129 088	109,8	
Total des recettes du budget général (paragraphe I à III)	950 053	996 728	104,9	
<i>IV. A déduire :</i>				
Remboursements et dégrèvements	98 570	107 400	108,9	
Total des recettes (paragraphe I à IV)	851 483	889 328	104,4	
<i>Pour mémoire : recettes fiscales nettes (paragraphe I et IV).....</i>	908 880	954 670	104,9	

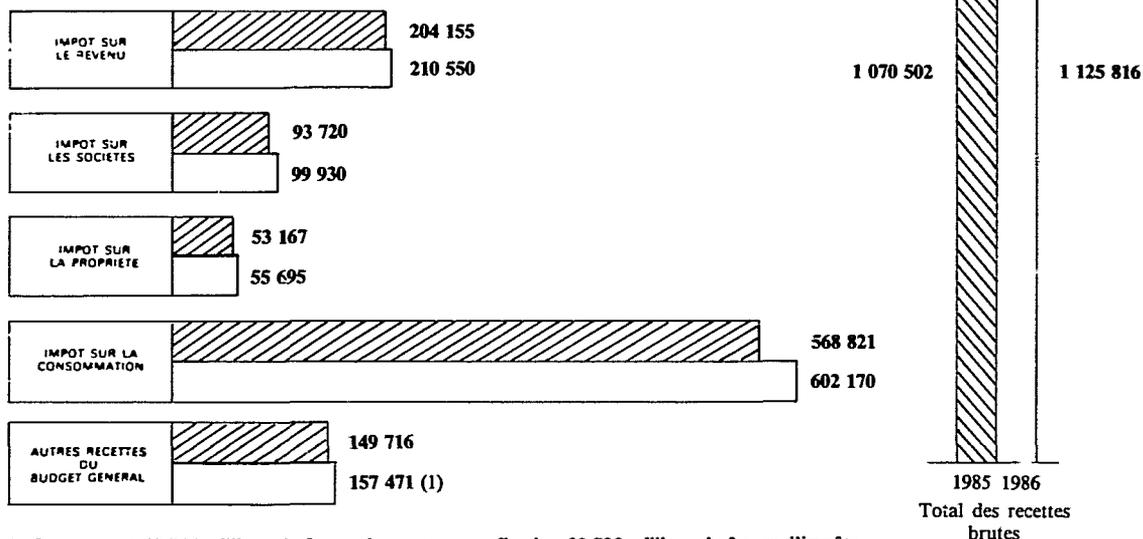
(1) Y compris fonds de péréquation pour la taxe professionnelle et fonds de compensation pour la TVA.

LES RECETTES DE L'ETAT

(En millions de francs)



Total général brut	1 125 816
A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales et de la C.E.E.	— 129 088
Dégrèvements et remboursements fiscaux	— 107 400
Total général net	— 889 328



1. Comprenant 63 746 millions de francs de recettes non fiscales, 93 725 millions de francs d'impôts directs.

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

Les recettes fiscales

En 1986, les recettes fiscales brutes sont évaluées à 1 062 milliards de francs, en progression de 5,4 % par rapport à 1985 (évaluations révisées). Le tableau ci-après retrace l'évolution depuis 1982 de ces recettes par grandes catégories.

**Évolution des recettes fiscales brutes (1)
du budget général**
(en millions de francs)

	1982 (2)	1983 (2)	1984 (3)	1985 (4)	1986 (5)
Impôts directs et taxes assimilées	317 939	338 589	369 474	385 600	404 205
Enregistrement, timbre et impôt sur opérations de bourse	46 559	51 114	49 113	53 100	55 695
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers	61 674	67 122	74 726	94 950	102 946
Taxe sur la valeur ajoutée	349 685	385 557	416 757	447 200	470 894
Droits de consommation sur les tabacs et autres droits indirects . .	23 780	25 807	26 153	26 600	28 330
Total des recettes fiscales brutes .	799 637	868 189	936 223	1 007 450	1 062 070

- (1) Avant déduction des remboursements et dégrèvements.
- (2) Loi de règlement.
- (3) Résultats provisoires.
- (4) Évaluations révisées.
- (5) Évaluations proposées par le projet de loi de finances.

La part des impôts directs dans l'ensemble des recettes fiscales sera de 38 % en 1986 (au lieu de 38,3 % en 1985 et 39,2 % en 1982) tandis que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée représentera 44,3 % des recettes fiscales en 1986 (contre 44,4 % en 1985 et 43,7 % en 1982), ce qui correspond à une augmentation de 5,3 % inférieure à celle du P.I.B. estimée à + 6,1 %.

Les recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales devrait atteindre 63 746 millions de francs en 1986 au lieu de 60 164 millions de francs en 1985 (+ 9,9 %).

Évolution de la part des recettes non fiscales dans les
ressources brutes du budget général
(1982-1986)

(en millions de francs)

1982	1983	1984	1985	1986
6,2	5,9	5,6	5,8	5,7

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

- des budgets annexes qui atteindront 249,2 milliards de francs en 1986 dont 179 milliards de francs pour le seul budget des Postes et Télécommunications. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1985, leur progression est de 3,6 % ;

- 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 1986 à 11,9 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 2,9 milliards de francs dont 1,9 milliard de francs pour le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Le montant des ressources brutes du *budget général* ci-dessus indiqué doit être réduit de divers prélèvements opérés sur les recettes de l'État, pour obtenir les ressources nettes.

b) *Les prélèvements sur recettes*

En 1986, ces prélèvements atteindront 129 milliards de francs, soit une progression de 9,8 % par rapport aux évaluations révisées pour 1985.

Les prélèvements au profit des collectivités locales

Leur montant est fixé à 86,4 milliards de francs et leur répartition est la suivante :

	En milliards de francs	En pourcentage par rapport à 1985 (1)
Dotations globales de fonctionnement	69,204	+ 4,1
Produit des amendes de police	0,600	+ 15,2
Fonds de compensation pour la T.V.A.	12,164	+ 12,5
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	4,459	+ 6,1

(1) Évaluations révisées.

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

— en 1986, 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 69 204 millions de francs ;

— la dotation du Fonds de compensation de la T.V.A. est en augmentation de 12,5 % par rapport à celle inscrite dans la loi de finances pour 1985 ;

— les ressources totales du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle connaissent une majoration analogue à celle attendue pour le produit intérieur brut, soit 6,1 % en 1986.

Les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes.

Les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes sont évalués à 42 660 millions de francs en 1986 dont 32 000 millions de francs au titre de la ressource propre assise sur la taxe sur la valeur ajoutée et 10 660 millions de francs provenant des prélèvements et cotisations agricoles et des droits de douane.

2° L'évolution des diverses recettes

a) les recettes fiscales

En 1986, la part des dégrèvements et remboursements (1) dans les recettes fiscales brutes atteindra 11,4 %, soit 107,4 milliards de francs

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

au lieu de 98,5 milliards de francs pour 1985 (+ 8,9 %) : les recettes fiscales s'élèveront en 1986 à 954,6 milliards de francs et seront en accroissement de 4,9 % par rapport à celles attendues en 1985.

L'impôt sur le revenu

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué, en 1986, à 210 550 millions de francs, soit une augmentation très modérée par rapport à l'évaluation révisée pour 1985 (+ 1,5 %) résultant :

- de la progression du produit de 1985 qui serait de 5,2 % par rapport à 1984 au lieu de 3,5 % dans le projet de loi de finances pour 1985,

- de l'indexation, pour la cinquième fois consécutive, des tranches du barème sur la hausse prévisible des prix, (soit + 5,6 % en moyenne) afin d'éviter toute augmentation du poids de l'impôt due aux seules hausses nominales de revenus. En outre, seront revalorisés dans la même proportion le plafond de la réduction d'impôt procuré par le quotient familial, celui de l'abattement sur le revenu accordé au titre d'un enfant marié rattaché au foyer et celui au-delà duquel l'abattement de 20 % est réduit à 10 % pour les adhérents des centres de gestion ou associations agréés. Enfin, le plafond de la déduction des frais de garde des enfants en bas âge passera de 4 310 F à 5 000 F (+ 16 %) après le vote de l'Assemblée nationale ;

- l'allègement de 3 % du montant de l'impôt dû par rapport à la législation de 1985 et qui s'appliquera dès le versement des acomptes, ce qui se traduira par une moins-value de recettes de 6 180 millions de francs.

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

- l'évolution spontanée à législation constante : + 21 142 millions de francs ;

- la modification de la base de projection de 1985 compte tenu des mesures instituées pour cette année (+ 2 015 millions),

- l'incidence sur les recettes de 1986 des décisions intervenues en 1985 (– 977 millions)

Évolution de l'impôt sur le revenu en 1986
(en millions de francs)

Évaluation révisée pour 1985	-	207 300
Évolution spontanée	+ 21 142	-
Indexation des tranches du barème et allègement de 3 % ..	- 18 993	-
Autres facteurs de variation	+ 1 068	-
	+ 3 217	+ 3 217
Évaluation proposée pour 1986		210 517

Au total, le produit de l'impôt sur le revenu augmenterait en 1986 de 3 250 millions de francs.

L'impôt sur les sociétés

Évalué à 99 930 millions de francs en 1986, le produit de l'impôt sur les sociétés progresserait de 12,3 % par rapport à l'évaluation révisée pour 1985.

Outre un ajustement mineur du report en arrière des pertes, il faut signaler :

— la fixation à 50 000 francs au lieu de 35 000 francs du plafond d'amortissement des voitures particulières (— 30 millions),

— l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des nouvelles sociétés créées du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 1985 (— 20 millions),

— le doublement des seuils de recouvrement de l'impôt sur les sociétés perçu sur certains revenus des associations (— 4 millions),

— le remplacement du dispositif d'amortissement exceptionnel instauré par la loi de finances pour 1983 et qui arrive à expiration le 31 décembre 1985 par une réduction de 50 à 45 % du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise (— 5 millions).

Ces diverses mesures se traduisent par *un allègement global évalué à 59 millions de francs.*

Évolution de l'impôt sur les sociétés en 1986

(en millions de francs)

Évolution spontanée	+ 11 623	89 000
Aménagement des droits	- 59	-
Autres facteurs de variation	- 634	-
	+ 10 930	+ 10 930
Évaluation proposée pour 1986	-	99 930

L'impôt sur les grandes fortunes.

En 1986, le produit de l'impôt sur les grandes fortunes est évalué à 5 630 millions de francs, soit une progression de 8,3 % par rapport à 1985.

Impôt sur les grandes fortunes

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Évaluation en loi de finances initiale	4 510	5 000	5 235	5 195	5 630
Évaluation révisée	4 510	4 300	4 500	5 200	
Recette effective	(1) 3 755	(2) 3 915			

(1) Loi de règlement.
(2) Chiffre provisoire.

En 1986, l'évolution du produit attendu de l'impôt sur les grandes fortunes résulte des effets :

(en millions de francs)

— de l'évolution spontanée	+ 200
— de la modification des seuils d'imposition	- 100
— de la reconduction de la majoration conjoncturelle	+ 330
Total	+ 430

La taxe sur la valeur ajoutée

L'évolution prévisible des recettes de T.V.A. en 1986 fait apparaître une augmentation de 5,3 % environ.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmenterait en 1986 de 25 272 millions 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 1 577 millions de francs ;

Au total, le produit de la T.V.A. progresserait en 1985 de 23 694 millions de francs.

Évolution de la T.V.A. en 1986

(en millions de francs)

Évaluation révisée pour 1985		447 200
Évolution spontanée	+ 25 271	
Aménagement des droits		
— fixation à 4 % du taux de T.V.A. applicable aux publications non quotidiennes	- 515	
— aménagement du régime de T.V.A. du secteur culturel	- 801	
— incidence du report de date d'entrée en vigueur de l'indexation du barème de la T.I.P.P.	- 181	
Autres facteurs de variation		
— déduction sur le gazole	- 580	
— inclusion dans l'assiette de la T.V.A. de la cotisation sociale sur les boissons alcooliques (année pleine).....	+ 35	
— abaissement à 7 % du taux applicable aux marges des agences de voyages (année pleine).....	- 15	
	+ 23 694	+ 23 694
Évaluation pour 1986		470 894

La taxe intérieure sur les produits pétroliers

En augmentation de 8,75 %, le produit attendu de la T.I.P.P. en 1986 s'élèverait à 90 915 millions de francs : la majoration du taux applicable au fioul lourd et l'institution d'une taxe intérieure de consommation du gaz naturel procurent chacune 931 millions de francs.

Évolution de la T.I.P.P. en 1986

(en millions de francs)

Évaluation révisée pour 1985		83 600
Évolution spontanée	+ 1 638	
Report de la date d'entrée en vigueur d'indexation du barème ...	- 1 195	
Majoration de la taxe sur le fioul lourd et institution d'une taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	+ 1 862	
Extension en année pleine des relèvements intervenus en 1985 ...	+ 410	
Indexation pour 1986 de la 7 ^e tranche du barème de l'impôt sur le revenu	+ 4 600	
	+ 7 315	+ 7 315
Évaluation proposée pour 1986		90 915

La taxe sur les salaires.

Le produit de la taxe sur les salaires en 1986 est évalué à 26 300 millions de francs au lieu de 25 000 millions de francs en 1985 (+ 5,2 %) : cette évaluation tient compte de la progressivité du barème et de l'évolution des salaires prévue dans les secteurs public et privé.

Les autres recettes

Le projet de loi de finances comporte des mesures qui modifient le montant des recettes fiscales du budget général, notamment la reconduction en 1986 du prélèvement exceptionnel sur les entreprises de production pétrolière (+ 1 120 millions) et de la taxe spéciale sur la publicité télévisée (à titre permanent : + 30 millions).

b) les recettes non fiscales.

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 « 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 1986, un versement d'un montant de 3 500 millions de francs du budget annexe des P.T.T. est inscrit au budget général (contre 2 800 millions en 1985, soit + 25 %).

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

Versement du budget annexe des P.T.T. au budget général

(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Loi de finances initiale	3,2	2	2,1	2,8	3,5
Loi de règlement	2,8	3,5(1)	2,5		

(1) chiffre provisoire.

Le produit des participations de l'État dans des entreprises financières.

En 1986, les dividendes versés à l'État par la Banque de France (pour les 3/4 environ), les banques nationalisées et les compagnies d'assurance sont estimés à 3 500 millions de francs, montant à peu près équivalent à celui de l'évaluation révisée pour 1985 (3 600 millions).

Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales.

Le produit de ce prélèvement est évalué à 3 800 millions de francs pour 1986 (+ 9,2 %).

Les intérêts des prêts du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.)

Sur la base de l'estimation révisée en baisse pour 1985 (1 800 millions de francs), la ressource escomptée pour 1986 est de 1 600 millions

de francs : le Gouvernement indique à cet égard que l'amélioration des résultats des entreprises nationalisées a conduit celles-ci à réduire leur recours au F.D.E.S. en remboursant des prêts par anticipation.

Les opérations diverses

Cette ligne (799) traditionnellement dotée pour mémoire, comprend, à titre exceptionnel pour 1986, divers versements :

— *du groupement d'intervention et de régularisation des métaux (G.I.R.M.)*, société économique investie d'une mission de service public, à savoir répartir et gérer la transformation du cuivre : la recette attendue de la vente des stocks du G.I.R.M. est de 500 millions de francs,

— *de la Caisse française des matières premières* (vente d'une partie des stocks : 250 millions),

— *de l'établissement public d'aménagement de la Défense (E.P.A.D.)* établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial dont le bonus de liquidation serait sensiblement supérieur à 500 millions de francs.

L'ensemble de ces prélèvements devrait procurer 1 250 millions de francs à l'État.

Le 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 ; il a été porté à 7 700 millions de francs en 1985.

La baisse des taux d'intérêt des livrets A a permis de prévoir une augmentation sensible du produit pour 1986 qui atteindra 9 900 millions de francs. Ces crédits sont inscrits :

— pour un montant de 2 700 millions de francs au budget des charges communes, chapitre 44-11 : « Encouragements à la construction immobilière, primes à la construction »,

— pour le solde, soit 7 200 millions de francs au budget de l'Urbanisme, du logement et des transports : chapitres 65-44 « Construction et amélioration de logements sociaux » et 65-46 « Construction de logements ».

*
* * *

Au total, les divers prélèvements ainsi opérés au profit de l'État lui rapporteront, en 1986, 23 750 millions de francs.

E. — Un déficit alourdi

Le déficit prévisionnel pour 1986 a été fixé à 145,3 milliards de francs (contre 140,1 milliards en 1985) ; il est donc en progression de 5,2 milliards et de 3,6 %.

Sur la base d'un produit intérieur brut en valeur escompté pour 1986 à 4 848 milliards de francs, ce déficit correspond à 3 % du P.I.B., taux fixé en 1982 par le Président de la République en vue de stimuler l'activité et d'éviter une plus forte aggravation du chômage.

Cette contrainte a été maintenue pour 1986, motif pris qu'« une diminution brutale ne pourrait être réalisée qu'au détriment du pouvoir d'achat des ménages et aurait, en outre, des effets négatifs sur l'emploi ». Un tel raisonnement est spécieux dans la mesure où, par rapport à 1985, il n'y a pas diminution, même modeste, mais au contraire accroissement de ce déficit. Au surplus que vaut cette contrainte, quand on considère que le déficit initial pour 1985 de 140,1 milliards de francs ne correspond déjà plus — à supposer qu'il soit respecté — à 3 % mais à 3,2 % du P.I.B. compte tenu de la révision en baisse de l'hypothèse de croissance inscrite dans les comptes prévisionnels ?

Il est également à craindre que le déficit initial pour 1986 ne représente beaucoup plus de 3 % du P.I.B., puisque, comme nous l'avons montré l'indice de croissance, soit + 2,1 % prévu pour l'année prochaine paraît dès le départ surestimé.

En réalité, le Gouvernement ne parvient plus à maîtriser des découverts non seulement importants comme ceux enregistrés depuis plusieurs années mais encore sans justification en période de croissance lente telle que celle que nous connaissons. La « norme » de 3 % du P.I.B. constitue actuellement un élément d'auto-entretien et même d'accélération de l'endettement. En supposant que le P.I.B. augmente en 1986 de 6,1 % comme il est prévu, l'occasion était offerte de réduire progressivement le déficit. En le maintenant à 3 % du P.I.B., le Gouvernement prend le risque de relever sensiblement ce taux au cas où l'objectif de croissance ne serait pas atteint.

CHAPITRE III

UN BUDGET-BILAN

La lecture du budget de 1986 conduit à se poser diverses questions qui méritent, à notre avis, d'être situées dans un contexte plus large, celui de la politique économique du Gouvernement.

C'est ainsi qu'il convient de s'interroger sur :

- la fiabilité des hypothèses retenues,
- l'évolution de la fiscalité,
- la réduction du champ d'intervention de l'État,
- les intermittences de la gestion publique.

A. — La fiabilité des hypothèses économiques retenues

Les différents instituts français de conjoncture, appelés à établir des prévisions pour 1986, n'ont pas retenu, on l'a vu, un taux de croissance aussi élevé que celui proposé par le Gouvernement, soit + 2,1 %. Nous avons déjà souligné combien celui-ci était peu réaliste, compte tenu notamment des diverses hypothèses établies en matière :

— *d'échanges extérieurs* : le Gouvernement n'a pas voulu prendre en compte une certaine perte de compétitivité de nos produits et s'efforce de préserver, à travers une progression raisonnable des importations, à la fois la vraisemblance d'un excédent commercial et une régression sensible de l'inflation ;

— *de pouvoir d'achat* : dans son désir de montrer que celui-ci sera préservé, il se refuse à mentionner l'amputation obligée résultant d'un relèvement des cotisations sociales, et le partage consécutif de valeur ajoutée qui rendrait plus aléatoire le développement escompté de l'investissement productif.

Force est de constater que le Gouvernement s'est souvent lourdement trompé sous cette législature en matière d'hypothèses économiques comme en témoignent les estimations et les réalisations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces données depuis 1982 :

	1982		1983		1984		1985		1986
	Hyp.	Réal.	Hyp.	Réal.	Hyp.	Réal.	Hyp.	Comptes prév.	Hyp.
P.I.B. marchand	3,3	2,0	2,0	0,6	1,0	1,5	2,0	1,3	2,1
Consommation finale	2,5	3,0	1,6	0,9	0,4	0,5	1,5	1,3	1,6
Investissement des entreprises F.B.C.F.	3,0	-1,1	1,5	-2,9	-0,5	-2,9	2,5	1,8	4,0
Exportations	4,9	-2,5	5,3	+ 3,7	4,0	+ 6,3	4,1	3,0	3,4
Importations	5,1	2,9	3,8	-2,4	0	1,6	2,6	2,7	3,7
Prix de détail (en moyenne)	12,9	11,8	8,3	9,6	6,1	7,5	5,2	5,6	3,4
Pouvoir d'achat du revenu disponible	2,4	2,6	0,9	-0,7	0,1	0,7	1,6	1,1	1,3
Effectifs salariés (ajustement)	NC	0	-0,2	-0,9	-1,1	-1,4	-0,7	-1,1	-0,6
Balance commerciale (en milliards de francs)	NC	-100,4	NC	-48,3	-7,6	-16,1	13,1	-2,6	15,5
Solde financier des administrations (en % du P.I.B.) ..	NC	-2,7	-2,9	-3,1	-2,9	-2,8	-3,2	-3,2	-3,2

La lecture de ces chiffres permet de constater que par rapport aux réalisations sauf, pendant l'année 1984, en retenant ces hypothèses, le Gouvernement a toujours porté une appréciation trop optimiste de la situation économique ; ainsi :

— l'écart du taux de croissance est manifeste : pour qu'il soit réalisé il manque 1,3 point en 1982, 1,4 point en 1983 et 0,7 point en 1985,

— les investissements des entreprises ont été constamment surestimés. En réalité, ils ont été inférieurs de 4,1 points en 1982, de 4,4 points en 1983, de 2,4 points en 1984 et le seraient de 0,7 point en 1985,

— les échanges extérieurs escomptés ont été généralement plus élevés : le retard pris par rapport à ces appréciations sont pour :

- les exportations de 7,4 points en 1982, de 1,6 point en 1983 et de 1,1 point en 1985,

- les importations de 2,2 points en 1982, de 6,4 points en 1983 et de 0,1 point en 1985,

— le niveau du pouvoir d'achat a également été constamment au-dessous de celui attendu, soit de 1,6 point en 1983, de 0,8 point en 1984 et de 0,5 point en 1985.

Sur la période courue de 1982 à 1985, pendant laquelle il est possible aujourd'hui de confronter les pronostics gouvernementaux aux réalités, les écarts d'appréciation ont été à ce point importants qu'il faut s'interroger sur les corrections sans doute d'ordre politique apportées aux travaux des prévisionnistes officiels.

Le tableau ci-après rassemble ces données pour la période quadriennale de 1982 à 1985 :

	Hypothèses	Réalités	Non réalisé Écart en points 1982-1985
P.I.B. marchand	+ 8,3	+ 5,4	- 2,9
Consommation finale	+ 6,0	+ 5,7	- 0,3
Investissement des entreprises	+ 6,5	- 5,1	- 11,6
Exportations	+ 18,3	+ 10,5	- 7,8
Importations	+ 11,5	+ 4,8	- 6,7
Prix de détail (en moyenne)	+ 32,5	+ 34,5	- 2,0
Pouvoir d'achat du revenu disponible	+ 5,0	+ 2,3	- 2,7

Or, il faut rappeler que *chaque point de croissance en moins*, ce sont 100 000 emplois qui ne seront pas créés et 40 milliards de richesses qui ne seront pas distribués : *l'erreur de près de 3 points dans ce domaine ne pardonne pas.*

Toute *augmentation du pouvoir d'achat non réalisé* c'est un plus grand appel à l'épargne, ce qui explique la chute considérable du taux de celle-ci ou un endettement souvent insupportable pour les plus dignes d'intérêt : là aussi l'erreur est flagrante.

Tout *recul dans les échanges extérieurs*, c'est faute de compétitivité, la sanction chiffrée de la baisse de nos parts sur les marchés étrangers. Or l'erreur est considérable : près de 8 points en 4 ans pour nos exportations.

Toute *appréciation erronée de l'investissement productif*, c'est avec le retard de la modernisation le risque de ne pouvoir répondre tant à la demande interne qu'externe, de voir s'implanter des concurrents sur le marché national. Peut-on sérieusement se tromper dans ce domaine de près de 12 points en quatre ans ?

Dès lors, compte tenu des erreurs ainsi commises pour les années précédentes, on est en droit de se demander si les hypothèses économi-

ques présentées par le Gouvernement pour 1986 n'expriment pas davantage un optimisme de commande, ou, plus encore, une finalité purement politique : la barre aurait été volontairement placée très haut en matière de prix, de taux d'intérêt, d'effectifs certes pour justifier les choix budgétaires dans l'immédiat mais aussi pour tendre un piège à tout gouvernement qui n'atteindrait pas les objectifs fixés. Or ceux-ci sont, comme il a été indiqué, irréalistes.

B. — L'évolution de la fiscalité

Si, pour la première fois depuis 1971, l'année 1985 a fait apparaître une baisse des prélèvements obligatoires, cette réduction qui d'ailleurs devrait, selon les prévisions officielles, se poursuivre en 1986 et être alors globalement d'un point, a succédé à la montée rapide de ces prélèvements observée depuis 1981 : en effet, au cours de la période 1982-1984, soit sur trois ans, leur augmentation avait été de 2,6 points. C'est ainsi qu'en 1986, le niveau de 44,4 points, atteint au cours de l'année 1983, serait retrouvé.

Cet allègement de la pression fiscale moyenne ne serait-il que provisoire ? La question mérite d'être posée quand on observe que la diminution d'un point sur deux ans se traduit essentiellement par un abaissement :

- des contributions au profit de l'État de 0,4 point.
- des cotisations sociales de 0,4 point.

Or, tout porte à penser que le relèvement de ces dernières a été seulement retardé en raison des échéances électorales et que les prélèvements pourraient de nouveau atteindre 45 % du P.I.B., poursuivant ainsi une montée excessive que votre Commission des finances a dénoncée depuis dix ans.

Il reste que la réduction de l'impôt sur le revenu tend en définitive à exonérer totalement un nombre croissant de foyers, aux revenus certes modestes ; cependant cette évolution est préoccupante dans la mesure où l'impôt, qui est la participation selon les moyens contributifs du plus grand nombre de citoyens aux charges publiques, perd son sens profond. La ressource publique sert à financer la solidarité mais la solidarité ne repose pas seulement sur ceux qui obtiennent une rémunération légitimement élevée de leur travail et de leur dynamisme.

Si, apparemment, rapporté au produit intérieur brut, le poids de l'impôt sur le revenu en France est modéré (6,1 % du P.I.B. contre 10,5 % en Allemagne fédérale et en Grande-Bretagne et 11 % aux États-Unis), cette faiblesse relative tient au fait que plus d'un tiers des redevables, soit 37,8 % ne paient aucun impôt sur le revenu (contre 24 % en Grande-Bretagne et 16 % en Allemagne fédérale). Il en résulte une concentration de la charge fiscale : 10 % des contribuables acquittent 64 % du montant total de l'impôt.

Ce parti pris est d'autant plus critiquable qu'il se traduit chaque année par un alourdissement de l'impôt qui pèse notamment sur les grandes fortunes ; or celui-ci est souvent établi sur la base de prix immobiliers dont l'évaluation administrative apparaît souvent arbitraire.

Ainsi il convient dans ce domaine, de faire montre d'une double exigence :

— combattre la politique de l'impôt sélectif et indolore : sauf cas particuliers, tout citoyen doit apporter sa contribution à l'État et savoir que les services publics dont il dispose représentent pour lui un coût ;

— réduire corrélativement la pression fiscale de manière à éviter qu'elle ne détourne de l'effort les plus dynamiques et les plus entreprenants.

Ce n'est pas la voie actuellement empruntée. Si, en matière d'imposition des entreprises, quelques mesures ponctuelles sont proposées dans le projet de loi de finances pour 1986, *celles-ci pour l'essentiel ne feront sentir véritablement leurs effets qu'à partir de 1987*, comme la baisse conditionnelle du taux de l'impôt sur les sociétés ou le relèvement du plafond d'amortissement des voitures. Par contre, l'augmentation de la fiscalité sur le fioul lourd et la création d'une taxe sur le gaz à usage industriel pèseront dès 1986 sur les entreprises. C'est dire que celles-ci, au lieu de connaître l'an prochain une amélioration de leur situation fiscale, seront contraintes de supporter des charges supplémentaires, notamment au titre de l'énergie d'origine importée.

Au surplus, des différenciations de traitement tendent de plus en plus à réapparaître entre les sociétés importantes et les petites entreprises qui, par exemple, ne se voient pas reconnaître le bénéfice du report en arrière et de l'abaissement du taux de taxation réservé aux seules sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Et pourtant les petites

entreprises sont souvent les plus dynamiques, les plus créatrices d'emplois et participent pleinement à la vitalité du tissu économique de notre pays.

C. — La réduction du champ d'intervention de l'État

Le bouleversement économique que nous connaissons depuis le premier choc pétrolier a permis de faire évoluer bien des idées et il faut s'en féliciter. Évolution telle au sein du Gouvernement que certains n'hésitent pas à parler de reniement. Peu importe en définitive.

Ce qui est patent, c'est que l'État, après s'être vu attribuer toutes sortes de prérogatives sociales et économiques — ce qui correspond à la justification des nationalisations et explique la montée en puissance de la dépense publique — est aujourd'hui ramené à des tâches plus traditionnelles.

Dans le budget de 1986, la remise en cause de l'État est évidente : l'État actionnaire décide de réduire sensiblement ses subventions aux entreprises nationalisées qui, sauf Renault et la sidérurgie, doivent désormais se tourner vers le marché financier. Mais ce qui leur fait défaut, ce sont des fonds propres.

L'État, dans le même temps, effectue un « recentrage » sur ses fonctions essentielles, les secteurs les mieux dotés étant la police, la recherche, la défense, l'enseignement et la culture et paraît se désengager aussi bien en matière de dotations en capital aux entreprises publiques que des bonifications d'intérêt ou de subventions à certains régimes spéciaux. De manière spectaculaire, la contraction des crédits du budget de l'industrie — alors que l'accent est mis sur la modernisation — tend à démontrer que le Gouvernement met fin à l'assistance de « groupes sous perfusion » et à une certaine hémorragie des deniers publics. Parallèlement la substitution de la baisse du taux d'imposition sur les sociétés à l'aide fiscale à l'investissement, sous la seule condition de ne pas distribuer de bénéfices, n'est assortie d'aucune contrainte.

Sans doute, selon la doctrine officielle, les incidences de la désinflation sur le niveau du taux d'intérêt et le redressement de la situation financière des entreprises autorisent la mise en œuvre de ce dispositif : en fait les taux d'intérêt réels resteront extrêmement élevés (l'écart pouvant être de 7 points pour le long terme et de 4 points pour le court

terme), ce qui conduira les entreprises à poursuivre leur désendettement voire pour certaines, à effectuer des placements sur le marché financier plutôt qu'à lancer des programmes d'investissement importants.

Que l'État reconnaisse enfin qu'il n'a pas à intervenir dans tous les domaines et qu'il laisse à l'initiative privée ce qu'elle sait faire beaucoup mieux que lui, il n'y a qu'à s'en féliciter. Mais peut-on brutalement passer d'une situation du « tout État » à celle du « moins d'État possible » ? Par exemple la logique des nationalisations qui voulait que les déséquilibres des entreprises concernées soient supportés par le budget de l'État ne conduit-elle pas à la réapparition à plus ou moins bref délai de déficits, ces entreprises manquant de fonds propres et souffrant encore d'une rentabilité trop faible pour se comporter, sans transition aucune, comme des entreprises privées ?

Certes le Gouvernement très opportunément a compris les avantages que lui procureraient les mécanismes libéraux et les résultats positifs qu'il y avait à attendre de la désindexation des salaires, de la déréglementation financière ou bancaire, de l'entrée de capitaux privés dans les firmes nationalisées.

Mais une question est posée : que vaut cette politique quand l'État en prend prétexte pour opérer de nombreux délestages tant sur le budget annexe des P.T.T., la Caisse des dépôts que la Sécurité sociale, quand l'ensemble des besoins de financement des administrations (comptes sociaux, collectivités locales et État) tend à s'accroître passant à 3,2 % du P.I.B. en 1986, ce qui signifie que les capacités d'épargne des Français serviront l'an prochain à financer, pour une grande part, les services publics et non les entreprises industrielles ?

Pour un Gouvernement qui entendrait exécuter en l'état le budget de 1986, comment pallier les risques d'un décalage des synergies traditionnelles en matière d'investissement résultant de la forte diminution des dépenses en capital qui affecte l'industrie mais aussi les transports et le secteur des B.T.P. ?

D. — Les intermittences de la gestion publique

Ce désengagement de l'État s'explique en réalité parce que les erreurs de politique économique et budgétaire commises au cours des premières années de la législature qui s'achève coûtent cher au pays.

Il est intéressant à cet égard d'examiner à partir du dernier exercice connu, celui de 1984, l'évolution en francs constants des dépenses ordinaires civiles et des crédits d'équipement civil d'une part, des déficits d'autre part sur la période 1980-1984.

Ces données sont rassemblées dans le tableau ci-après :

Années	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Solde du budget général
		(en francs constants)	
1980	373 018	58 010	27 400
1981	385 683	63 986	22 575
1982	419 913	59 976	66 325
1983	430 713	56 857	82 950
1984	427 621	53 050	82 050
		(en %)	
1984/1980	+ 14,6	- 8,6	+ 199,5

Ainsi les dotations consacrées au train de vie de l'État et à ses interventions sur la période de cinq ans considérée ont augmenté de 14,6 % alors que celles affectées aux investissements ont été réduites de 8,6 % et que le déficit budgétaire a été pratiquement multiplié par 3.

C'est dire que, dès 1984, la gestion publique indiquait de fortes tendances qui sont en quelque sorte mises en relief dans le budget de 1986, notamment l'hypothèque que fait peser le sous-investissement de l'État.

Le budget de 1986 apparaît à cet égard comme un budget qui ne prépare pas l'avenir. Compte tenu de la nécessité de disposer de crédits supplémentaires pour accompagner un sursaut industriel indispensable, le risque est patent d'un dérapage du déficit, ce qui conduirait à une augmentation nouvelle de la dette publique et par conséquent à réduire encore la capacité d'intervention des entreprises privées sur le marché financier.

Le plus préoccupant, est bien là : le budget de 1986 cumule un déficit public important, sans doute sous-évalué, avec l'absence de mesures positives en faveur de l'investissement productif.

Il porte en lui la sanction des débordements passés et préfigure l'héritage laissé au Gouvernement de la prochaine législature, à savoir le déséquilibre profond des finances de l'État et de la Sécurité sociale.

A cet égard, ce budget posera pour l'année prochaine un problème difficile à résoudre :

— s'en tenir aux crédits initialement prévus, c'est risquer l'asphyxie économique,

— s'en libérer, c'est creuser à nouveau le déficit si une nouvelle politique n'est pas rapidement mise en œuvre.

Sévère dilemme.