

N° 413

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire
et des Comptes économiques de la Nation sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation du
rapport sur les principales options du VIII^e Plan,

Par M. Georges LOMBARD.

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1055, 1117, 1108, 1112, 1132 et In-8° 190.

Sénat : 397, 405 (1978-1979).

Plan. — Agriculture - Commerce extérieur - Emploi - Energie - Environnement -
Finances publiques - Industrie - Industries agro-alimentaires - Inflation - Investissements -
Logement - Matières premières - Monnaie - Politique économique - Politique extérieure -
Population - Protection sociale - Travail (durée du) - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION. — Remarques sur la procédure et la nouvelle conception de la planification	5
PREMIERE PARTIE. — L'évolution économique générale.....	9
A. — <i>La croissance</i>	9
1 La croissance ne se décrète pas	9
2 L'évolution récente	10
3 Les perspectives pour le VIII ^e Plan	11
4 L'effet de la contrainte extérieure	11
B. — <i>L'emploi</i>	12
1 ^o Une dégradation prévisible	12
2 Le facteur démographique	13
3 La réduction de la durée du travail	13
C. — <i>Investissement et consommation</i>	15
1 ^o Les tendances passées du partage investissement-consommation..	16
2 L'investissement restera-t-il faible ?	16
3 La consommation	19
D. — <i>Les relations extérieures</i>	19
1 L'évolution globale du commerce extérieur	19
2 ^o L'évolution par produits	20
3 ^o Les perspectives pour le VIII ^e Plan	22
DEUXIEME PARTIE. — Le financement de l'économie	25
A. — <i>Le partage de la valeur ajoutée</i>	26
1 L'évolution récente	26
2 ^o Les perspectives pour le VIII ^e Plan	28
B. — <i>L'épargne</i>	29
1 ^o L'évolution récente	29
2 Les perspectives pour le VIII ^e Plan	30
C. — <i>Les capacités et besoins de financement</i>	31
1 ^o L'évolution passée	31
2 ^o Les perspectives pour le VIII ^e Plan	33
3 ^o Le marché financier	33
4 ^o Les circuits bancaires	35

	Pages.
TROISIEME PARTIE. — Les finances publiques	37
A. — <i>Les prélèvements obligatoires</i>	38
1° Les prélèvements obligatoires en France et à l'étranger	38
2° La structure des prélèvements obligatoires	40
3° Le rôle de l'entreprise comme collecteur d'impôts et de cotisations sociales	42
4° L'incidence économique des prélèvements sur les entreprises ...	44
5° Les prélèvements obligatoires au cours du VIII ^e Plan	45
B. — <i>Les dépenses publiques</i>	45
1° L'évolution des dépenses publiques en France et à l'étranger ...	45
2° L'évolution des dépenses publiques par grandes catégories	46
3° La répartition des dépenses publiques entre les administrations.	49
4° Les dépenses publiques au cours du VIII ^e Plan	51
C. — <i>L'Etat</i>	52
1° Le redéploiement des dépenses	52
2° Le déficit budgétaire	53
D. — <i>Les collectivités locales</i>	54
1° L'inexorable croissance des charges	55
2° La dégradation de la situation financière des communes	58
E. — <i>La Sécurité sociale</i>	60
1° L'effort social de la Nation	60
2° L'évolution récente des dépenses	62
3° Les dépenses sociales au cours du VIII ^e Plan	63
4° Les cotisations sociales	64
5° Catégories de dépenses et modes de financement	66
6° Une modalité à étudier	67
F. — <i>Les entreprises publiques</i>	68
1° La politique à moyen terme des entreprises publiques	68
2° La place des entreprises publiques dans l'économie	69
3° Le financement des entreprises publiques au cours des dernières années	70
4° Les perspectives de financement pour le VIII ^e Plan	72
CONCLUSION	75
Compte rendu des débats en commission	77

INTRODUCTION

REMARQUES SUR LA PROCEDURE ET LA NOUVELLE CONCEPTION DE LA PLANIFICATION

Le rapport sur les principales options du VIII^e Plan qui est soumis à l'approbation de notre assemblée marque à bien des égards une étape dans la planification française tant en ce qui concerne la procédure que la conception même de la planification.

On sait que c'est pour répondre à une demande du Parlement, qui auparavant n'était saisi que tout à fait à la fin de la procédure, que la loi du 4 août 1962 a prévu dans son article 2 une étape intermédiaire avec l'adoption d'un rapport sur les principales options :

« Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général du Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :

« — l'expansion de l'économie ;

« — la répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation ;

« — la structure souhaitable de la consommation finale ;

« — l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale. »

Le Parlement a ainsi la possibilité de se prononcer dès la première phase de préparation du Plan. Mais l'équilibre entre les deux phases est sensiblement différent pour le VIII^e Plan de ce qu'il était pour le VII^e Plan.

Pour préparer les principales options du VII^e Plan (on parlait alors d'« orientation préliminaire ») quatre commissions, composées selon les méthodes habituelles du Plan, s'étaient réunies pendant trois mois et avaient remis des rapports consacrés respectivement aux relations économiques et financières avec l'extérieur, aux inégalités sociales, à l'aménagement du territoire et enfin à la croissance, l'emploi et le financement. Ces travaux, qui avaient ainsi donné lieu

à une large concertation avec les partenaires sociaux, avaient servi de base au rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan soumis ensuite au Conseil économique et social puis au Parlement. La période de préparation du Plan s'était ensuite alors déroulée selon les procédures habituelles sur quelque neuf ou dix mois.

La préparation du rapport sur les options du VIII^e Plan a été réduite au minimum. Aucune commission spéciale n'a été constituée. Seule la Commission du Développement créée pour suivre le VII^e Plan, a consacré quelques réunions en janvier et février 1979 à la préparation de ces options. Lors du débat devant le Conseil économique et social plusieurs orateurs ont d'ailleurs souligné le manque de concertation avec les partenaires sociaux. La contrepartie en est que la préparation du Plan proprement dit pourra se faire sur une période plus longue puisque le VIII^e Plan ne devrait être soumis au Parlement qu'à la session d'automne 1980. Néanmoins ces conditions d'élaboration font paraître le rapport sur les principales options du VIII^e Plan plus comme une déclaration de politique générale du Gouvernement que comme un véritable engagement commun des différents partenaires concernés.

Cette tendance se trouve confirmée par **la nouvelle conception de la planification** qui semble prévaloir pour ces principales options du VIII^e Plan, après l'ébauche qu'à été l'adaptation du VII^e Plan, approuvée par le Parlement il y a quelques mois.

Certes, depuis les premiers plans qui, juste après la guerre, constituaient plutôt des instruments de gestion de la pénurie dans quelques secteurs stratégiques, à l'ardente obligation du général de Gaulle, la planification s'était déjà beaucoup transformée.

Néanmoins, **il ne s'agit pas de regretter l'abandon des objectifs quantitatifs normatifs**. En effet, la présentation de ceux-ci ne permettait pas de faire la part des évolutions économiques tendancielle et la part des inflexions résultant des orientations du Plan. En outre, l'écart existant entre les objectifs et les réalisations (particulièrement important en ce qui concerne le VII^e Plan) était interprété par les uns comme un échec de la planification et par les autres comme le résultat des erreurs du Gouvernement.

Mais cela justifie-t-il l'absence de toute indication chiffrée concernant l'avenir ? Une projection chiffrée de l'économie a été réalisée en février 1979 par l'I. N. S. E. E. à l'horizon 1983. Il s'agit d'une projection tendancielle, c'est-à-dire qu'elle extrapole les données de l'économie à partir des comportements récents des agents économiques intérieurs et de l'évolution probable de l'extérieur, sans aucun infléchissement dû à une nouvelle politique économique ou à des changements de comportement.

Cette projection, qui est accompagnée de variantes permettant de tester quelques hypothèses différentes concernant les tendances futures, n'a pas été publiée. Votre rapporteur a pu en avoir communication. Les principales données en sont mentionnées tout au long du présent rapport alors qu'aucun de ces éléments ne figure dans le rapport sur les options du VIII^e Plan.

Ceci est tout à fait regrettable car c'est bien finalement au regard de ces tendances probables que doivent s'apprécier les options qui nous sont proposées.

En effet la nouvelle conception de la planification consiste à privilégier quelques options sur des domaines particuliers où les projections tendancielles font apparaître des évolutions intolérables, dans le cadre d'une analyse globale de la situation de la France et du monde en général.

Sur ce dernier point toutefois, le rapport qui nous est soumis apporte une réponse plus satisfaisante. L'analyse qui figure dans la première partie « Le monde a changé » est sans doute l'une des plus sérieuses que l'on ait pu lire sur l'évolution à long terme depuis la rupture de 1973.

Mais entre cette brillante analyse et les six options qui constituent un programme de politique générale pour le Gouvernement, il manque un maillon.

C'est pour tenter de réduire cet écart que votre rapporteur s'est efforcé, au moins pour quelques domaines particuliers, de rassembler, tant pour le passé récent que pour le futur prévisible, les éléments chiffrés qui permettent de faciliter le jugement qu'on peut porter sur les six options qui nous sont proposées.

En ce qui concerne la préparation du VIII^e Plan, votre Commission des Finances ne peut que recommander une démarche plus claire. Les projections tendancielles devraient faire l'objet d'une publication officielle qui permettrait aux différents partenaires sociaux de faire connaître leurs propositions, éventuellement concrétisées par des scénarios, entre lesquelles le rapport sur le VIII^e Plan constituerait un véritable choix dans le cadre d'une stratégie clarifiée.

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION ECONOMIQUE GENERALE

« Le monde a changé » nous dit le rapport sur les options du VIII^e Plan. Toutes les données économiques générales ne font que le confirmer. Votre rapporteur s'est efforcé, non seulement de fournir quelques indications complémentaires à celles du rapport, concernant l'évolution récente, mais d'indiquer, chaque fois que c'était possible, les tendances prévisibles pour les prochaines années ainsi que le sens des inflexions proposées dans le cadre des six options du VIII^e Plan.

Dans aucun des domaines passés en revue, l'avenir ne paraît très facile à gérer. Risques de croissance ralentie, de chômage élevé, d'investissement faible, d'équilibre extérieur difficile à atteindre : la route apparaît semée d'embûches.

A. — La croissance.

1° LA CROISSANCE NE SE DÉCRÈTE PAS

Certes, comme le répète une fois de plus le rapport sur les options, la croissance ne se décrète pas. Mais la croissance ne peut pas non plus se subir. Or, l'ambition qui nous est proposée pour le VIII^e Plan se résume à une déclaration de principe en faveur d'« une croissance aussi élevée et régulière que possible ».

Mais faute d'une analyse suffisamment détaillée des déterminants de la croissance et faute, surtout, d'une base de référence, cela risque de rester un vœu pieux.

L'hypothèse centrale proposée par le rapport est que dans un monde où les frontières sont nécessairement ouvertes, la croissance de la France est durablement liée à celle de ses partenaires économiques.

2° L'ÉVOLUTION RÉCENTE

L'écart entre la croissance du P. I. B. (produit intérieur brut) de la France et celle du P. I. B. E. T. (moyenne des P. I. B. de ses principaux partenaires, pondérés par leur part dans les exportations françaises) a évolué notablement dans le passé comme le montre le tableau ci-après :

Croissances comparées du P. I. B. E. T. et du P. I. B. de la France.

TAUX ANNUELS MOYENS	P. I. B. E. T.	P. I. B. France.
	Pourcentage.	
1965 1960	- 5,0	- 5,8
1970 1965	- 4,4	- 5,4
1973, 1970	+ 4,2	- 5,5
1978 1973	+ 2,2	+ 2,8
1974 1973	- 1,8	- 2,8
1975 1974	- 2,0	- 0,3
1976 1975	- 3,2	- 4,6
1977 1976	- 5,3	- 3,0
1978 1977	- 2,9	- 3,3
Prévisions 1979 1978	- 3,4	- 3,4

Sources : O. C. D. E., Comptes de la Nation.

Pour les années de crise (depuis 1974) on peut observer que le ralentissement a été beaucoup plus faible en France en 1974-1975 et que la reprise a eu lieu plus tôt (1976 au lieu de 1977). Mais finalement sur l'ensemble de la période 1973-1978, l'écart entre le P. I. B. français et le P. I. B. E. T. est nettement inférieur à celui enregistré pour les périodes précédentes. Cependant, la moyenne française (+ 2,8 %), si elle est inférieure à celles du Canada (+ 3,3 %) et du Japon (+ 3,6 %), est encore nettement supérieure non seulement à celle de l'Angleterre (+ 0,8 %) ou à celle des pays européens les mieux portants, Allemagne (+ 2 %), Italie (+ 2,1 %), Belgique et Pays-Bas (- 2,3 %). Elle est même plus forte que celle des États-Unis souvent cités comme un modèle de reprise économique et qui sur cette période ne dépasse pas - 2,3 %. Cela tient essentiellement au fait que pour les deux années 1974 et 1975, le P. I. B. américain a baissé de 2,2 % alors que celui de la France augmentait de 3,1 %. C'est par rapport à ces performances passées qu'il faut juger les prévisions.

3' LES PERSPECTIVES POUR LE VIII^e PLAN

La projection associée aux travaux d'adaptation du VII^e Plan aboutissait à une croissance française de 3,7 % pour la période 1976-1983, supérieure de 0,5 point à celle de nos partenaires, soit un écart comparable à celui de la période 1973-1978. Le rapport d'adaptation du VII^e Plan fixait comme objectif de porter l'écart de 0,5 à 1 point, c'est-à-dire de porter la croissance à 4,3 %.

La projection réalisée en février 1979 pour préparer les options du VIII^e Plan, en partant d'hypothèses légèrement différentes aboutit pour la projection tendancielle de référence à une croissance identique en France et chez ses partenaires : + 3,1 % en moyenne de 1978 à 1983. Cependant il faut souligner que **cette projection a été établie avec des perspectives très faibles de hausses de l'énergie : le prix relatif du pétrole est supposé stable sur la base de son prix en février 1979**. Les hausses survenues depuis cette date et dont rien ne permet d'affirmer qu'elles ne seront pas suivies de nouvelles majorations pourraient conduire à une croissance plus faible en France comme chez ses partenaires. A l'inverse une des variantes de la projection est basée sur une amélioration de la croissance moyenne de 0,6 % pour nos partenaires et de 0,7 % pour la France dans le cas où la mise en œuvre du système monétaire européen (S. M. E.) porterait pleinement ses fruits sur la coordination des politiques économiques des pays de la Communauté.

Dans tous les cas il semble bien établi que la croissance du P. I. B. français ne pourra guère être supérieure à celle de ses partenaires. Certaines des variantes explorées dans la projection de février 1979 permettent d'espérer un écart mais celui-ci restera faible.

4 L'EFFET DE LA CONTRAINTE EXTÉRIEURE

L'élément principal qui semble justifier cette nette réduction de l'écart entre P. I. B. E. T. et P. I. B. français, par rapport aux tendances passées, est la vigueur nouvelle de la contrainte extérieure.

Le mécanisme par lequel joue la contrainte extérieure est explicité dans un paragraphe de la projection de février 1978 publiée dans le numéro 100 de la revue *Economie et statistique*.

« Le jeu de ce que l'on appelle la « contrainte extérieure » recouvre alors le cheminement suivant : le niveau des exportations en volume résulte principalement de la demande mondiale et de la compétitivité de l'économie française. Les termes de l'échange déterminent alors le pouvoir d'achat en importations de ces expor-

tations. S'en déduit le niveau maximal des importations en volume compatible avec la norme d'équilibre commercial. Compte tenu de la compétitivité et de la répartition de la demande intérieure en ses diverses composantes, cela détermine le niveau maximal possible de la demande intérieure et donc, connaissant le solde extérieur en volume, le montant maximum de la production. »

Ce mécanisme est rendu particulièrement contraignant par les considérations suivantes :

— la lutte contre l'inflation et le maintien des équilibres internes nécessitent la stabilité du franc qui, surtout en régime de changes flottants, exige un strict équilibre commercial ;

— la hausse des prix du pétrole et de certaines matières premières opère une ponction importante sur l'ensemble des importations :

— alors qu'en régime de changes fixes, des dévaluations successives du franc avaient assuré une certaine compétitivité aux produits français, l'établissement d'un régime de changes flottants réduit la composante monétaire de la compétitivité et assoit celle-ci plutôt sur d'autres critères (qualité, délais, dynamisme commercial...) pour lesquels la France paraît moins bien placée.

Il résulte notamment de la nécessité de l'équilibre commercial, mais aussi du désir de limiter le déficit des finances publiques **qu'il ne semble guère possible d'envisager une relance massive et brutale. Seules des mesures spécifiques et progressives peuvent être proposées.**

Finalement le plus probable pour les années à venir paraît une **croissance de l'ordre de 3 %**. Une évolution favorable de l'environnement international et les efforts de la France pour desserrer la contrainte extérieure pourraient, au mieux, porter ce taux à 4 %. De toute façon on ne saurait s'étonner que l'objectif se situe assez loin de la tendance des années 1960 à 1973, soit + 5,55 % en moyenne, qui a abouti à un doublement du volume du P. I. B. en treize ans.

B. — L'emploi.

1' UNE DÉGRADATION PRÉVISIBLE

Comme le souligne justement le rapport, à moyen terme, la croissance reste la variable déterminante sur l'évolution de l'emploi. Dès lors la croissance telle qu'elle est prévue par la projection tendancielle (+ 3,1 % par an de 1978 à 1983) se montre insuffisante pour améliorer la situation : on aboutirait même à une augmentation de 660 000 du nombre des chômeurs entre 1978 et 1983. La population disponible à la recherche d'un emploi serait alors en 1983

de l'ordre de 1 800 000 personnes. Toutefois, le passage du taux de croissance de 3,1 % à 4 % pourrait permettre de réduire le nombre de chômeurs de 200 000 à 300 000.

C'est le caractère dramatique de ces projections qui justifie une des options du VIII^e Plan parmi les plus importantes : « Des actions spécifiques pour l'emploi ».

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des mesures proposées. Il nous semble seulement que si toutes sont utiles, elles ne paraissent pas à la hauteur du problème.

2 LE FACTEUR DÉMOGRAPHIQUE

Il est vrai que la situation de l'emploi pendant le VIII^e Plan sera affectée par un facteur démographique particulier : les départs à la retraite seront rares (classes creuses nées entre 1915 et 1919) et les arrivées des jeunes massives, jusqu'en 1985 environ. Après, les départs à la retraite se feront plus nombreux, la faible natalité des années autour de 1970 ralentira l'arrivée des jeunes. L'augmentation de la population active sera donc particulièrement forte jusqu'en 1985 et plus modérée ensuite. Si le taux de natalité ne remontait pas, on aboutirait même à une diminution de la population active à partir de 2010.

Ces données démographiques sur long terme font donc apparaître l'aggravation du chômage au cours du VIII^e Plan comme un accident passager. Certes le coût social d'un tel chômage est évidemment très élevé. Mais les solutions qui pourront être proposées devront tenir compte de l'évolution ultérieure de la démographie.

3 LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

C'est aussi dans ce contexte qu'il convient de replacer le grand débat actuel sur la réduction de la durée du travail, que l'on raisonne en terme de durée hebdomadaire ou de durée annuelle. Tous les futurologues s'accordent pour dire qu'à long terme une réduction substantielle de la durée du travail est inévitable.

Les données démographiques que nous venons de rappeler ainsi que les perspectives médiocres en matière de croissance à moyen terme pourraient nous inciter à accélérer maintenant le mouvement de réduction de la durée du travail, pour le ralentir ensuite, lors du retournement des perspectives démographiques. Mais cette évolution qui répond par ailleurs aux aspirations de nombreux travailleurs ne peut s'effectuer aussi sommairement.

L'ouverture de notre pays sur l'extérieur et le caractère aigu de la concurrence, ne permettent pas que l'on puisse assurer simplement la réduction de la durée du travail sans réduction corrélative des revenus : c'est là un problème de solidarité entre les Français qui ont la chance de bénéficier d'un emploi et ceux qui sont réduits au chômage. Il convient d'ailleurs de souligner que cela ne déboucherait pas forcément sur une baisse du pouvoir d'achat. On sait que malgré les recommandations du Gouvernement la progression du pouvoir d'achat n'a pu être réduite que d'une moyenne de 5.5 % par an de 1970 à 1975 aux environs de 2.5 % par an. Or une réduction de la durée hebdomadaire du travail de une heure correspond à 2.4 % de l'horaire moyen actuel. N'est-il pas possible que patronat et syndicats négocient sur la base de cette alternative : augmentation du pouvoir d'achat ou réduction de la durée du travail ? Le rapport sur les options insiste à juste titre sur la diversité des situations en matière de durée du travail. Aussi cette alternative ne doit-elle pas être résolue pour l'ensemble des salariés mais devrait plutôt être abordée cas par cas.

Au niveau global la toute récente étude de l'I. N. S. E. E. (publiée dans le dernier numéro de *Economie et statistiques*) confirme bien que seule la **réduction de la durée du travail sans compensation salariale** peut éviter une détérioration du commerce extérieur, à condition toutefois que les capacités de production soient maintenues, c'est-à-dire que des décalages dans les horaires permettent une meilleure utilisation des équipements (les équipements français sont souvent moins utilisés qu'à l'étranger). On observerait même des effets positifs : la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire du travail entraînerait une amélioration sur trois années de 1.4 milliard de francs du commerce extérieur et une baisse de prix de 0,1 %. avec, pour contrepartie, une diminution du pouvoir d'achat des salariés de 1,7 % en moyenne sur les trois premières années. La conséquence de cette mesure sur le chômage ne serait pas négligeable : contraction au bout de trois ans de 250 000 du nombre de chômeurs dont 137 000 la première année. La réduction de la durée du travail sans compensation salariale ne sera pas suffisante pour résoudre complètement le problème du chômage. Elle peut néanmoins, sous certaines conditions, y apporter une contribution intéressante.

Il faut dire également qu'une évolution dans ce sens serait rendue plus facile si elle était accompagnée d'évolutions semblables dans les autres pays concurrents. Les négociations en cours au niveau européen constituent un premier pas dans ce sens. Mais il faut aussi tenir compte des points de départ très différents, tant en ce qui concerne l'horaire hebdomadaire de travail, la durée des

Pourtant, alors que le partage entre consommation et investissement a notablement évolué dans le passé, il aurait été pour le moins utile d'avoir quelques indications sur les tendances prévisibles et sur le sens des inflexions nécessaires.

**1" LES TENDANCES PASSÉES
DU PARTAGE INVESTISSEMENT-CONSOMMATION**

Le tableau ci-dessous indique l'évolution du partage du produit intérieur brut depuis 1959 :

**Evolution du partage du produit intérieur brut.
En pourcentage du P. I. B.**

	CONSOM- MATION finale.	FORMATION brute de capital fixe.	VARIATIONS de stocks.	EXPOR- TATIONS/ IMPOR- TATIONS
Moyenne 1959-1961.....	75,2	20,5	2,0	÷ 2,3
Moyenne 1965-1967.....	74,0	23,6	1,8	÷ 0,6
Moyenne 1971-1973.....	73,6	23,7	1,9	÷ 1,8
1974	74,8	24,3	2,4	— 1,5
1975	76,4	23,2	— 0,4	± 0,8
1976	76,7	23,2	1,2	— 1,1
1977	76,7	22,4	1,5	— 0,6
1978	76,7	21,5	1,1	÷ 0,6

Source : Comptes de la Nation.

On voit que la tendance avant 1973 était d'une réduction de la part de la consommation finale et d'une augmentation corrélative (surtout au début des années 60) de la part de l'investissement. Les effets de la crise ont été répartis dans le temps : l'augmentation de la part de la consommation était très importante dès 1974-1975 tandis que la chute de la part de l'investissement n'a eu lieu qu'en 1977-1978, l'ajustement se faisant par les variations de stocks et le solde du commerce extérieur.

2" L'INVESTISSEMENT RESTERA-T-IL FAIBLE ?

D'après les projections tendanciennes de février 1979, cette orientation devrait se poursuivre puisque le taux moyen de croissance en volume de la formation brute de capital fixe (+ 1,9 % de 1978 à 1983) est bien inférieur à celui de la consommation (+ 2,9 % pour la même période).

Cette évolution est très inquiétante : un pays qui investit est un pays qui néglige son avenir et risque de courir à sa perte. Cependant, deux séries de considérations doivent tempérer la sévérité de ce jugement.

La première tient à la répartition des investissements entre les différents agents économiques. L'augmentation de la part des investissements jusqu'en 1973 est attribuable principalement aux ménages et dans une moindre mesure aux administrations. Le maintien de taux élevés de 1974 à 1976 est imputable à ces deux catégories d'agents économiques qui compensent la réduction des investissements des entreprises. La chute observée en 1977 et 1978 frappe à peu près également toutes les catégories d'agents. Dans la projection tendancielle pour 1983, il est prévu un maintien de la part des investissements des entreprises avec une progression moyenne de 2,7 % de 1978 à 1983, une progression légèrement ralentie de ceux des administrations (+ 2 % en moyenne de 1976 à 1983) et une chute importante de ceux des ménages (— 2,9 % en moyenne sur la même période).

Ainsi, globalement, le profil d'évolution de la part des investissements dans le P. I. B. est-il attribuable en premier lieu aux ménages et ensuite aux administrations. Or la nature de ces investissements (logement pour les ménages et équipements publics pour les administrations) fait qu'ils ne conditionnent pas directement l'activité économique future. Cependant il faut noter que la part des investissements des entreprises non financières dans le produit intérieur brut, qui était restée voisine de 13,4 % de 1959 à 1973, a tout de même fléchi à partir de 1975 pour atteindre 11,7 % en 1978. En outre, il faut ajouter que la part des entreprises nationales dans ce total s'est accrue sensiblement ces dernières années.

C'est là qu'intervient la deuxième série de considérations. En effet il semble assez normal qu'à une croissance ralentie corresponde un taux d'investissement réduit. On admet en général que les investissements des entreprises se décomposent en trois catégories (utiles pour le raisonnement mais difficiles à séparer dans la réalité) : les investissements de renouvellement des équipements usagés, les investissements de rationalisation ou de productivité, les investissements d'accroissement de la capacité de production.

Toutes choses égales par ailleurs, le passage de la tendance à moyen terme de la croissance de 5,5 % à environ 3 % doit produire une diminution de près de la moitié de cette dernière catégorie d'investissements. La réduction du volume total des investissements qui a été observée ces dernières années est finalement modeste au

regard de cet effet mécanique, d'autant plus que le retard enregistré pour ce mouvement de baisse (dû aux délais normaux entre la décision d'investir et la réalisation des investissements, et aussi aux effets du plan de relance de 1975) a suscité des capacités de production inemployées relativement importantes en 1975-1976. Il s'ensuit que pendant ces dernières années les entreprises ont vraisemblablement réalisé un volume élevé d'investissements de productivité. **La modernisation de notre industrie, au moins dans certaines branches, serait donc plus avancée qu'on ne le croit généralement.** C'est bien d'ailleurs ce qui explique certains succès enregistrés par nos entreprises à l'exportation (notamment pour les biens d'équipement).

Face à cette situation, que nous propose le rapport sur les options du VIII^e Plan ? **Les trois premières options, même si ce n'est pas leur but principal, devraient apporter une contribution positive au redressement de l'investissement des entreprises :**

— la poursuite du programme électronucléaire au rythme élevé atteint actuellement, les efforts d'économie d'énergie, la mise en valeur et la meilleure utilisation des ressources minières nationales nécessitent un fort volume d'investissements ;

— la stratégie industrielle nouvelle comme le renforcement des activités agricoles et alimentaires reposent sur des programmes d'investissements plus ambitieux.

Mais le rapport reste relativement discret sur les moyens de favoriser effectivement le développement des investissements. Outre les aspects financiers sur lesquels nous reviendrons, un point nous paraît cependant important car il conditionne les investissements futurs, c'est **l'effort à accomplir en faveur de la recherche et de l'innovation.**

En ce qui concerne les ménages, l'option n° VI visant à améliorer l'habitat et le cadre de vie, propose des réorientations sans aucun doute indispensables mais elles ne semblent pas devoir déboucher sur des investissements en logements sensiblement supérieurs aux prévisions tendanciennes qui, nous l'avons vu, aboutissent à une réduction en volume assez sensible au cours des prochaines années. On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle réduction, tant par rapport aux besoins des ménages qui restent considérables que par rapport à la situation des entreprises du bâtiment.

3° LA CONSOMMATION

Enfin, pour ce qui est de la structure souhaitable de la consommation finale le rapport est particulièrement discret. La projection tendancielle indique une croissance un peu plus rapide pour la consommation finale des administrations (+ 3,5 % en moyenne de 1978 à 1983) que pour celle des ménages, c'est-à-dire une augmentation légèrement plus forte des consommations collectives que des consommations individuelles. Dans le rapport apparaît principalement **la nécessité de freiner la croissance très vive des dépenses consacrées à la santé.**

En outre, l'option sur l'amélioration du cadre de vie propose à la fois un développement de certaines consommations collectives et un élargissement des loisirs. N'est-il pas possible d'aller plus loin dans la réflexion sur les structures et les modes de consommation ?

D. — Les relations extérieures.

Le problème des relations de la France avec le reste du monde est abondamment traité dans le rapport sur les options. Votre rapporteur voudrait donc se limiter ici à un bref rappel des tendances passées et à quelques remarques sur l'évolution à venir.

1° L'ÉVOLUTION GLOBALE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

En France, le commerce extérieur a connu un développement très important comme le montre le tableau ci-dessous :

Part du commerce extérieur dans le produit intérieur brut (1959-1978).
En pourcentage du P. I. B.

	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	SOLDE
Moyenne 1959-1961.....	11,0	13,4	+ 2,37
Moyenne 1966-1968.....	12,4	12,7	+ 0,27
1970	15,0	15,3	+ 0,26
1973	16,6	17,2	+ 0,57
1974	22,0	20,5	— 1,48
1975	17,9	18,6	+ 0,71
1976	20,3	19,1	— 1,24
1977	20,5	20,1	— 0,43
1978	19,4	20,0	+ 0,60

Source : Comptes de la Nation.

Stimulé en 1959-1960 par la dévaluation du franc et l'ouverture du Marché commun, le commerce extérieur avait stagné jusqu'en 1968. Une nouvelle dévaluation et une période de forte croissance mondiale ont suscité une nouvelle expansion de 1969 à 1973. Depuis, diverses fluctuations sont liées à la crise, mais **la part du commerce extérieur dans le produit intérieur brut semble se stabiliser aux environs de 20 % dont à peu près la moitié avec les pays du Marché commun.**

Ces chiffres placent la France un peu au-dessous de l'ensemble de la C. E. E. pour laquelle le rapport du commerce extérieur au P. I. B. atteint 23,6 % se répartissant à peu près également entre le commerce intracommunautaire et le commerce extracommunautaire. Par contre les Etats-Unis se situent à un niveau bien inférieur : 7,5 % malgré des importations d'énergie croissantes. Même le Japon, qui porte l'image d'un exportateur envahissant nos marchés, n'exporte pas plus de 9 % de son P. I. B. Cela tient au fait que le Japon ne vend que quelques catégories de biens pour lesquels il s'est spécialisé tandis que la France exporte un peu de tout. Mais cela veut dire aussi que le Japon, qui est obligé d'acheter à l'extérieur la quasi-totalité de son énergie et de ses matières premières, n'importe pas grand-chose d'autre. C'est dire que son marché intérieur est bien tenu par les entreprises japonaises ce qui n'est pas le cas en France dans bien des secteurs.

2. L'ÉVOLUTION PAR PRODUITS

Une étude plus fine serait nécessaire pour mieux cerner la moindre résistance sur le marché intérieur mais on peut déjà l'appréhender à partir du tableau ci-après qui retrace l'évolution de notre commerce extérieur par grandes catégories de produits.

Variations du commerce extérieur en pourcentage
du produit intérieur brut.

PRODUITS	1959	1967	1973	1975	1977
Agriculture :					
Importations	2,6	1,4	1,3	1,2	1,6
Exportations	0,5	0,8	1,4	1,1	1,1
Solde	— 2,1	— 0,6	+ 0,1	— 0,1	— 0,5
Industries agricoles :					
Importations	1,0	0,9	1,3	1,2	1,4
Exportations	1,0	0,9	1,4	1,4	1,5
Solde	»	»	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,1

PRODUITS	1959	1967	1973	1975	1977
Production et distribution énergie :					
Importations	2,0	1,6	1,9	3,7	4,0
Exportations	0,5	0,3	0,3	0,5	0,6
Solde	— 1,5	— 1,3	— 1,6	— 3,2	— 3,4
Biens intermédiaires :					
Importations	2,3	3,0	4,4	4,3	4,6
Exportations	3,2	2,8	3,8	4,3	4,6
Solde	+ 0,9	— 0,2	— 0,6	»	»
Biens d'équipement professionnel :					
Importations	1,1	2,0	3,0	2,8	3,1
Exportations	1,5	2,2	3,1	3,9	4,3
Solde	+ 0,4	+ 0,2	— 0,1	+ 1,1	+ 1,2
Biens d'équipement ménager :					
Importations	0,06	0,2	0,3	0,3	0,4
Exportations	0,10	0,1	0,2	0,2	0,2
Solde	+ 0,04	— 0,1	— 0,1	— 0,1	— 0,2
Véhicules automobiles :					
Importations	0,1	0,5	0,9	0,8	1,2
Exportations	1,3	1,0	1,8	2,0	2,4
Solde	+ 1,2	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,2
Biens de consommation courante :					
Importations	0,6	1,1	1,8	1,8	2,2
Exportations	2,4	1,8	2,3	2,1	2,3
Solde	+ 1,8	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,1
Transports et télécommunications :					
Importations	0,4	0,7	1,0	1,1	1,1
Exportations	1,9	1,6	1,7	1,7	1,7
Solde	+ 1,5	+ 0,9	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,6
Divers :					
Importations	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8
Exportations	0,5	1,0	1,1	1,3	1,3
Solde	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,5
Total					
Importations	10,6	12,2	16,6	17,9	20,5
Exportations	12,9	12,6	17,2	18,6	20,0
Solde	+ 2,3	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,7	— 0,5

Source : Comptes de la Nation.

On remarque ainsi des accroissements très importants des importations dans certains secteurs :

— les importations de biens d'équipement professionnel ont été presque multipliées par trois (en pourcentage du P. I. B.) en vingt ans. Seule une progression analogue des exportations a permis au solde de s'accroître. En réalité, il existe des sous-secteurs particuliers qui sont fortement déficitaires ;

— les importations de biens d'équipement ménager se sont aussi fortement accrues, entraînant un déficit, notamment pour ce qui concerne l'électroménager ;

— les importations de biens de consommation ont également été plus que multipliées par trois (en pourcentage du P. I. B.) et, les exportations stagnant, le solde a été quasiment réduit à zéro ;

— même pour l'automobile, qui reste un de nos fleurons à l'exportation, on observe une progression parallèle des importations qui ne permet qu'une stabilité du solde.

Le cas de l'énergie est évidemment particulier. Jusqu'en 1973, l'accroissement du volume des importations avait été largement compensé par une diminution de leur prix relatif. Depuis, la part des importations (et du solde) dans le P. I. B. a été doublée sous l'effet de l'évolution des prix que ne compense pas un ralentissement de la croissance des volumes. En doublant ainsi, les achats d'énergie retrouvent leur part dans les importations puisque, en même temps, celles-ci ont également doublé (en pourcentage du P. I. B.).

3° LES PERSPECTIVES POUR LE VIII^e PLAN

Dans les projections tendanciennes de février 1979, la part du commerce extérieur dans le P. I. B. continuerait à croître puisque les importations et les exportations doivent poursuivre leur augmentation (respectivement + 5,4 % et + 6 % en volume, en moyenne, de 1978 à 1983) supérieure à celle du P. I. B. (+ 3,1 %).

Malgré un certain progrès au regard du rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, le rapport sur les options du VIII^e Plan reste, tout au long de chacune des trois premières options, principalement tourné vers le **renforcement des exportations**.

Sans vouloir suivre à tout prix l'exemple japonais, ne serait-ce qu'à cause des différences de système économique et social, il semble à votre rapporteur qu'une orientation plus ferme devrait être donnée dans le sens de la reconquête du marché intérieur. Cela

implique une affirmation plus nette dans ce rapport mais aussi la volonté de transférer une partie des sommes considérables qui sont actuellement consacrées au développement des exportations. Le poids de ces aides est particulièrement lourd lorsqu'elles sont destinées à des pays à solvabilité douteuse pour lesquels il faut consentir des prêts, parfois difficiles à recouvrer. Mais il faut agir aussi pour supprimer certains exemples absurdes comme celui du bois, exporté brut et importé ensuite sous forme de meubles.

A. — Le partage de la valeur ajoutée.

1° L'ÉVOLUTION RÉCENTE

Depuis le début de la crise, le partage de la valeur ajoutée s'est modifié au détriment de l'épargne brute des sociétés. C'est ce que montre le tableau ci-dessous qui analyse la structure de la valeur ajoutée de 1959 à 1978 :

Evolution de 1959 à 1978 de la répartition de la valeur ajoutée brute.

ANNEES et type de sociétés.	CHARGES SALARIALES			IMPOTS liés à la pro- duction (3).	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION				
	Salaires.	Coti- sations sociales.	Total.		Total.	Impôts sur revenus et patri- moine.	Revenus distribués	Epargne.	Intérêts nets.
1959 :									
G. E. N. (1)...	47,0	19,2	66,2	— 3,5	37,3	0,2	1,2	29,0	6,9
S. Q. S. (2)....	47,2	11,4	58,6	14,3	27,1	5,0	6,2	13,7	2,2
1963 :									
G. E. N.	50,3	22,8	73,1	— 10,9	37,8	0,2	1,5	28,6	7,5
S. Q. S.	48,0	13,0	61,0	13,4	25,6	3,6	5,1	14,3	2,6
1967 :									
G. E. N.	50,0	23,7	73,7	— 11,2	37,5	0,4	— 0,4	29,5	8,0
S. Q. S.	46,4	13,6	60,0	12,3	27,7	3,5	5,4	15,3	3,5
1970 :									
G. E. N.	49,3	21,4	70,7	— 8,7	38,0	0,3	»	29,5	8,2
S. Q. S.	49,3	14,4	63,7	7,4	28,9	3,9	5,3	14,6	5,1
1973 :									
G. E. N.	52,4	23,2	75,6	— 10,9	35,3	0,4	0,6	26,2	8,1
S. Q. S.	49,6	14,6	64,3	7,9	27,8	4,0	5,5	12,7	5,6
1974 :									
G. E. N.	57,0	24,9	81,9	— 9,8	27,9	0,2	— 0,2	20,5	7,4
S. Q. S.	50,8	15,1	65,9	6,8	27,3	4,7	5,4	10,3	6,9
1975 :									
G. E. N.	54,9	24,2	79,2	— 9,5	30,3	0,2	3,1	18,8	8,2
S. Q. S.	51,5	16,8	68,3	6,9	24,8	3,3	5,3	9,9	6,3
1976 :									
G. E. N.	54,2	24,3	78,5	— 10,9	32,4	0,3	0,8	22,9	8,4
S. Q. S.	51,5	17,2	68,7	6,5	24,8	4,3	4,7	9,8	6,0
1977 :									
G. E. N.	54,6	24,6	79,2	— 14,5	35,3	0,3	— 0,1	27,7	7,4
S. Q. S.	50,7	17,6	68,3	6,8	24,9	4,4	4,8	9,5	6,2
1978 :									
G. E. N.	51,9	23,4	75,3	— 11,2	35,9	0,4	— 0,1	25,7	9,9
S. Q. S.	50,6	17,4	68,0	7,0	25,0	3,4	4,8	11,0	5,8

Source : Comptes de la nation.

(1) Grandes entreprises nationales.

(2) Autres sociétés et quasi-sociétés.

(3) Nets de subventions d'exploitation.

Nous reviendrons sur le cas des entreprises publiques dans la troisième partie. Pour les autres entreprises, l'examen de la répartition de la valeur ajoutée entre la rémunération des salariés (y compris les cotisations sociales), les impôts liés à la production (nets des subventions d'exploitation) et l'excédent brut d'exploitation montre que ce partage s'est déplacé de façon presque systématique dans le sens d'un **alourdissement des charges salariales, dont la part passe de 59 % en début de période à plus de 68 % depuis 1975.**

De 1959 à 1967, la répartition n'est marquée que par des mouvements de faible ampleur. La stabilité domine. De 1967 à 1970, une progression sensible de la part salariale va de pair avec une légère augmentation de la part allant aux profits bruts. Tout se passe, au niveau de la répartition primaire des revenus, comme si les tensions entre charges salariales et profits étaient résorbées par un allègement des impôts liés à la production : ce sont ces années qui ont vu la suppression du versement forfaitaire sur les salaires et la généralisation de la T. V. A.

De 1970 à 1973, la part salariale reste stable. En revanche, de 1973 à 1975, la part des charges salariales s'accroît à nouveau et, cette fois-ci, au détriment des profits bruts. Elle se stabilise à nouveau depuis lors.

Mais il convient de constater que les quatre points d'augmentation de ces rémunérations entre 1973 et 1978 s'expliquent à raison de trois points par un alourdissement des cotisations sociales. Celui-ci résulte surtout du **coût croissant de l'assurance-chômage.** Cet alourdissement est ainsi lié au choix retenu quant au financement des allocations de chômage.

Au total, entre 1972 et 1975, la part de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée diminue de 29 % à 25 %, soit de quatre points, c'est-à-dire à peine plus que la part des investissements dans le P. I. B. C'est donc dans l'affectation des profits bruts qu'il convient de rechercher ce qui explique, concurremment à la pression des charges salariales ou plus précisément, à l'alourdissement des cotisations sociales, la diminution du taux d'autofinancement des sociétés au cours des dernières années.

Les principales affectations de l'excédent brut d'exploitation sont : les intérêts, les dividendes et autres revenus distribués (dans ce poste figurent également la rémunération des dirigeants des sociétés, les tantièmes, ainsi qu'une évaluation de l'évasion fiscale des sociétés), les impôts directs et l'autofinancement. La part des dividendes et autres revenus distribués dans la valeur ajoutée, de 5 % depuis 1964, est stable. La part des impôts directs, elle, après

avoir baissé, tend à se relever légèrement au cours des dernières années. Mais la diminution de la part de l'autofinancement après 1968 s'explique essentiellement, outre le mouvement de l'excédent brut d'exploitation, par la **très forte augmentation des charges nettes d'intérêts** ; celles-ci passent de 3,5 % de la valeur ajoutée en 1967 à 5,8 % en 1978, après avoir atteint un maximum de 6,9 %, en 1974.

Il apparaît ainsi que la réduction du taux d'investissement des sociétés au cours des dernières années n'a pas permis d'éviter une baisse de la part de l'accumulation du capital financée sur ressources propres. Cette baisse s'explique par la pression conjointe des cotisations sociales et des charges financières. Les chiffres suivants illustrent éloquemment les évolutions survenues : **entre 1967 et 1976, la valeur ajoutée a été multipliée par 3,1 ; la formation brute de capital fixe par 2,6 ; les salaires et cotisations sociales par 3,5 et les charges d'intérêts par 5,9.**

2' LES PERSPECTIVES POUR LE VIII^e PLAN

Pour l'avenir, selon les projections actuellement disponibles pour l'ensemble des entreprises, il semble que :

— *la part des charges salariales se stabiliserait aux environs de 67 %.* La persistance de ce taux très élevé résulterait de deux évolutions divergentes : la poursuite de la décélération de l'évolution des salaires nominaux directs ramènerait leur part dans la valeur ajoutée à 48 % dès 1981, niveau identique à celui constaté en 1963 ; en revanche la **part des cotisations sociales versées par les employeurs continuerait à s'accroître ;**

— *les intérêts payés par les entreprises, qui avaient atteint un haut niveau en 1978 du fait de l'importance de l'endettement, devraient commencer à diminuer sous l'effet d'une légère réduction de cet endettement, et surtout d'une baisse des taux d'intérêts accompagnant le ralentissement de la hausse des prix.*

— *dans ces conditions et sous réserve d'une stabilité des impôts payés par les entreprises, leur épargne brute, c'est-à-dire leurs profits disponibles, pourrait se redresser des environs de 11 % (pour l'ensemble des sociétés nationales et privées) aux environs de 13 % contre 15,2 % en moyenne de 1970 à 1973.*

Cette perspective de taux de profit, certes amélioré mais encore relativement faible, résulte principalement de l'augmentation des cotisations sociales nécessaires pour assurer l'équilibre de la sécurité sociale en l'absence de mesures nouvelles.

Que propose le rapport sur les options du Plan pour corriger cette évolution ? Nous reviendrons dans la troisième partie sur les propositions concernant les transferts sociaux. L'option n° 2 (développement d'une industrie concurrentielle) comprend un paragraphe consacré à l'amélioration des conditions de financement des entreprises. Mais après avoir déploré la faiblesse des profits industriels en France on n'y parle plus que des mesures susceptibles d'accroître le financement externe des entreprises (dont nous parlerons plus loin). le renforcement de la rentabilité étant renvoyé aux entreprises elles-mêmes. On évoque aussi brièvement la nécessité de redéployer les interventions économiques de l'Etat, mais ceci dépasse son aspect proprement financier.

B. — L'épargne.

1° L'ÉVOLUTION RÉCENTE

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des taux d'épargne de 1959 à 1978 pour les ménages, les entreprises et l'ensemble de l'économie.

Evolution de 1959 à 1978 des taux d'épargne.

ANNEES	TAUX d'épargne interieure (1).	TAUX d'épargne des ménages (2).	TAUX D'EPARGNE des entreprises (3).	
			Nationales.	Autres.
			Pourcentage.	
1959	24,9	13,1	29,0	13,7
1963	26,8	15,7	28,6	14,3
1967	28,6	15,9	29,5	15,3
1970	29,3	16,7	29,5	14,6
1973	29,2	17,3	26,2	12,7
1974	27,6	17,4	20,5	10,3
1975	25,9	18,6	18,8	9,9
1976	25,6	16,4	22,9	9,8
1977	25,7	17,3	27,7	9,5
1978	26,3	18,2	25,7	11,0

(1) Epargne brute totale/P. I. B. marchand.

(2) Epargne des ménages/revenu disponible brut des ménages.

(3) Epargne des entreprises/valeur ajoutée brute.

Source : Comptes de la Nation.

Pour l'ensemble de l'économie, l'évolution de l'épargne sur moyen terme est évidemment semblable à celle de l'investissement : on assiste donc à un accroissement sensible de 1959 à 1973 puis à une chute assez nette ensuite.

2° LES PERSPECTIVES POUR LE VIII^e PLAN

La disparition, voire le renversement, de l'écart existant entre 1973 et 1978 entre épargne et investissement (écart comblé par un recours aux capitaux extérieurs) compenserait la légère réduction du taux d'investissement envisagé dans les projections tendanciennes pour 1983. **Ainsi le taux d'épargne intérieure resterait aux environs de son niveau actuel. Mais la répartition de l'épargne entre les différents agents économiques serait modifiée.**

On a vu que *l'épargne des entreprises*, qui s'était très fortement réduite de 1973 à 1978, devrait se redresser légèrement, poursuivant le mouvement amorcé en 1978.

L'épargne des ménages, qui avait augmenté sensiblement au cours des années 60, sous l'effet de l'accroissement des investissements en logements, s'était, de 1973 à 1978, stabilisée à un haut niveau, malgré la réduction de l'investissement en logements. Dans les projections tendanciennes le compte de référence est établi avec un maintien (ou presque) de ce taux, tandis qu'une variante est basée sur un report partiel de la diminution des investissements en logements vers la consommation, ce qui entraîne une contraction du taux d'épargne des ménages. Cette variante conduit ainsi à une réduction du taux d'épargne intérieure et donc à la nécessité d'un recours aux capitaux extérieurs.

L'épargne des administrations, qui s'était elle aussi accrue de 1959 à 1970 pour se stabiliser jusqu'en 1973, a connu une chute très importante en 1975, un redressement en 1976, une nouvelle chute en 1977. En effet les ressources dépendent très largement de l'activité tandis que les dépenses croissent régulièrement. Les prévisions actuelles rendent peu probable un renversement de tendance et la part des administrations dans l'épargne devrait rester faible.

Le résultat principal de ces évolutions est que **les ménages vont jouer un rôle dans la formation de l'épargne beaucoup plus important que dans le passé.**

C. — Les capacités et besoins de financement.

1° EVOLUTION PASSÉE

Les capacités et les besoins de financement des différents agents économiques résultent du rapprochement entre leurs investissements et leur épargne (sous réserve des transferts en capital, impôts en capital et aides à l'investissement dont le rôle incitatif ou dissuasif peut être important mais dont les masses financières ne sont pas considérables).

Pour le passé, le graphique ci-contre indique l'évolution des besoins et capacités de financement des différents agents économiques établis en pourcentage du produit intérieur brut.

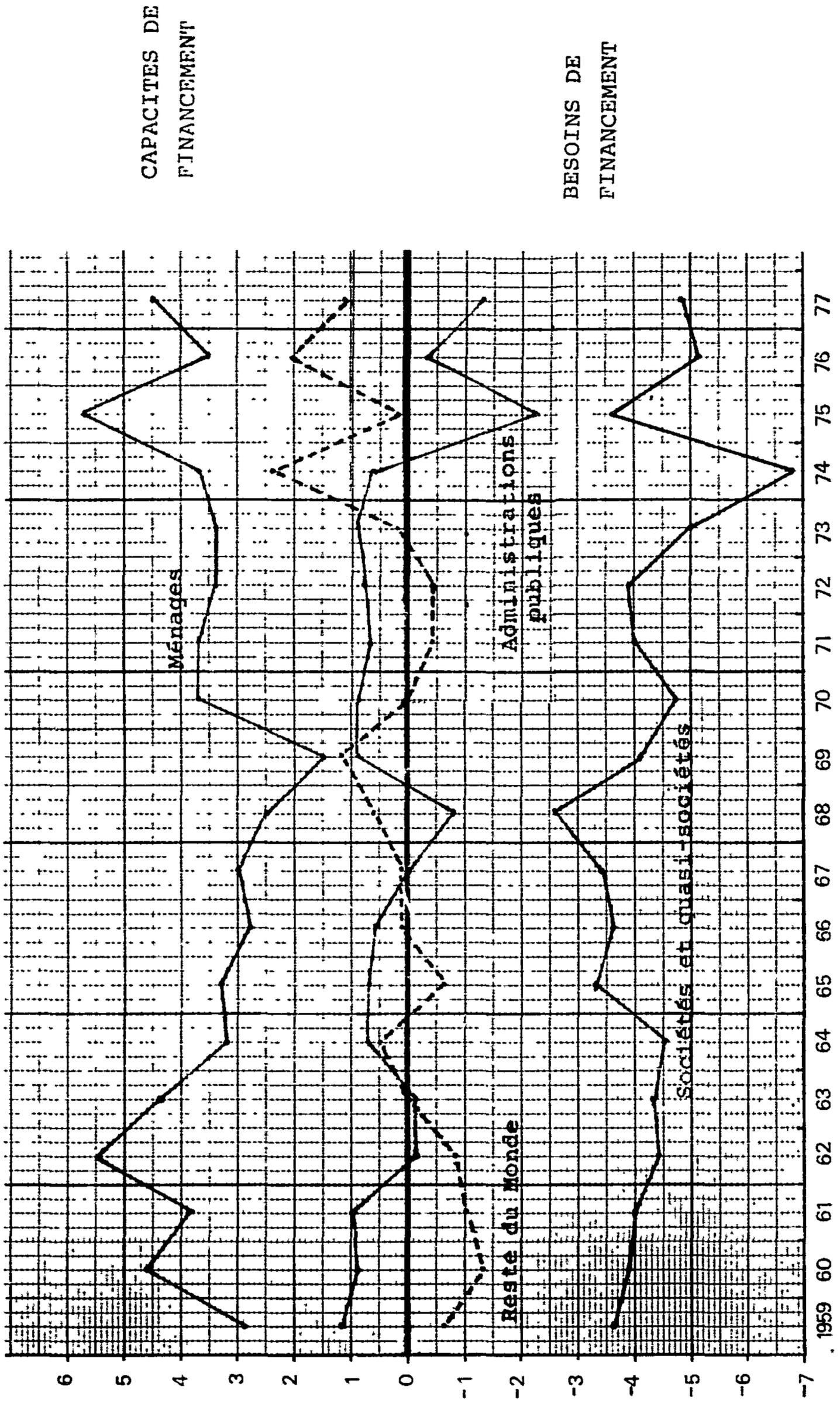
— *La capacité de financement des ménages* s'était réduite jusqu'en 1969, la progression de l'épargne étant inférieure à celle des investissements en logements. De nouveaux progrès de l'épargne jusqu'en 1973 et la stabilisation des dépenses de logements permettent à la capacité de financement de croître. Cette croissance continue ensuite du fait du ralentissement des investissements en logements.

— *Les besoins de financement des entreprises*, à peu près stables dans le passé, se sont fortement accrus en 1974, l'épargne s'étant dégradée. Ensuite les investissements se sont à leur tour ralentis, ramenant les besoins de financement aux niveaux antérieurs.

— *Les administrations publiques* qui, sauf exception, disposaient jusqu'en 1974 de capacités de financement ont vu apparaître, à partir de 1975, des besoins de financement importants liés à l'effondrement de leur épargne et malgré la réduction des investissements en 1976-1977.

— *L'étranger* jouait dans les années antérieures un rôle d'ajustement plutôt modeste et tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre. En 1974, 1976 et 1977 la France s'est fortement endettée à l'extérieur, notamment par le biais des entreprises nationales et de quelques grandes entreprises privées.

Evolution 1959-1977 des capacités de financement et des besoins de financement des différents agents économiques.



Source : d'après les Comptes de la Nation.

2 PERSPECTIVES POUR LE VIII^e PLAN

Pour la période 1978-1983, les projections tendanciennes aboutissent aux résultats suivants :

— pour les *entreprises*, le niveau encore relativement modeste de leur épargne, malgré le volume assez modéré de leurs investissements, déboucherait sur des **besoins de financement plutôt élevés** ;

— pour les *administrations*, la très faible progression des investissements ne compenserait pas le niveau particulièrement médiocre de leur épargne. Ainsi les administrations continueront à avoir des besoins de financement, comme ces dernières années :

— par contre pour les *ménages*, le maintien d'une épargne importante et la très nette réduction des investissements en logements entraîneraient des **capacités de financement inhabituellement fortes** ;

— la situation du franc, les résultats prévisibles du commerce extérieur, l'endettement déjà existant conduisent à envisager soit un solde nul, soit une légère *caja*. Le financement de la France par rapport à l'étranger.

Sous réserve des mesures spécifiques visant les administrations (voir la troisième partie), les principales propositions du rapport sur les options du VIII^e Plan concernent en fait l'action sur les circuits financiers en vue de faciliter la rencontre des capacités avec les besoins de financement. Celle-ci comporte deux volets : *la poursuite de l'action entreprise pour orienter l'épargne des ménages (loi Monory) et les conclusions à tirer du rapport de la commission Mayoux, ainsi que du rapport sur le crédit inter-entreprises.*

3 LE MARCHÉ FINANCIER

La loi relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises a constitué un premier pas important, le succès des « S. I. C. A. V.-Monory » en est un signe évident. Ce succès est confirmé par les statistiques du marché financier puisque, ce qui compte finalement, c'est l'argent frais qui a pu être apporté aux entreprises.

Les placements sur le marché financier 1971-1978.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1978/1977 Pourcentage.
	(En milliards de francs.)								
Actions (1)	7,4	8,5	9,5	9,7	8,7	8,5	9,9	13,3	+ 34,3
Obligations :									
Classiques	24,5	28,4	36,5	23,1	42,7	41,1	49,6	57,1	+ 15,1
Convertibles	0,6	1,2	1,2	1,2	1,4	1,1	1,8	0,7	- 61,1
Total général obligations	25,1	29,6	37,7	24,3	44,1	42,2	51,4	57,8	+ 12,5
Amortissements sur obligations	5,5	8,4	8,5	10,1	10,4	9,5	12,9	12,4	
Obligations nettes d'amortissements	19,6	21,2	29,2	14,2	33,7	32,7	38,5	45,4	+ 17,9
Total général :									
Brut	32,5	38,1	47,2	34	52,8	50,7	61,3	71,1	+ 16
Net d'amortissements	27	29,7	38,7	23,9	42,4	41,2	49,1	58,7	+ 21,3
Pour mémoire : parts de S. A. R. L.	0,7	0,8	0,9	1	1,1	0,9	1,2	1,3	+ 8,3

(1) Dans ce tableau, les émissions d'actions comptabilisées sont seulement celles qui ont été réalisées en numéraire. Elles sont toujours présentées déduction faite des versements en espèces de l'Etat, des collectivités publiques et des entreprises nationales ainsi que des doubles emplois éventuels provenant d'opérations faites par les sociétés mères. Le Crédit lyonnais, source de ces statistiques, prend en compte les montants d'émissions d'actions effectivement réalisées. Ceci exclut donc les émissions annoncées mais non encore réalisées au 31 décembre de l'année étudiée. Ceci inclut, par contre, les fonds versés au titre d'opérations antérieures ainsi que les appels de fonds sur opérations partiellement réalisées au titre des années antérieures. Ce mode de comptabilisation permet de bien définir les flux financiers réels qui sont affectés par l'épargne à l'augmentation des fonds propres des entreprises.

Source : Commission des opérations de Bourse.

Par rapport aux tendances passées, ce sont ainsi un peu plus de 3 milliards de francs de fonds propres qui ont été apportés aux entreprises. Parallèlement les cours se sont élevés et le volume des transactions s'est fortement accru (+ 77 % par rapport à 1977).

Cependant, ce progrès ne constitue guère qu'un rattrapage par rapport à la stagnation des années passées. D'ailleurs la Bourse de Paris reste très modeste comparée aux bourses étrangères comme le montre le tableau ci-après.

Activité des principales bourses étrangères en 1977 et 1978.

Valeurs à revenu variable.

	CAPITALISATION boursière (1).		VOLUME des transactions (2).	
	31 décembre 1977.	31 décembre 1978.	1977.	1978.
	(En milliards de francs.)			
New York Stock Exchange....	3 736	3 408	728	853
A. M. E. X.	178	163	41	64
Royaume-Uni	540	537	90	81,5
Tokyo	1 010	1 432	420	703
Francfort	268	301	26	36
Milan	29	41	4	8
Bruxelles	48	53	5,6	5,7
Amsterdam	105	111	18,6	21,7
Vienne	6,7	6,9	0,14	0,15
Madrid	74,4	75,2	2,4	2,8
Paris	129	189	20,7	46,4

(1) Capitalisation boursière en fin d'année des actions nationales sauf pour New York et l'A.M.E.X., le taux de conversion retenu de la devise étrangère en francs étant celui de fin d'année.

(2) Le volume des transactions comprend les transactions sur valeurs étrangères.

Source: Commission des opérations de Bourse.

Il reste donc encore beaucoup à faire pour que les ménages français s'intéressent véritablement à leurs entreprises et leur apportent les capitaux dont elles ont besoin.

4" LES CIRCUITS BANCAIRES

Le groupe de réflexion sur le développement des initiatives financières locales et régionales (commission Mayoux) vient juste de rendre public son rapport. Celui-ci constitue une contribution importante au dossier très volumineux sur la réforme des circuits de financement déjà accumulé au cours des travaux de préparation des Plans précédents. Il s'y ajoute plusieurs autres rapports récents dont notamment l'avis du Conseil économique et social du 28 juin 1978 sur le financement des entreprises en capitaux de longue durée, le rapport d'un groupe de travail réuni à l'initiative du Commissariat au Plan sur le crédit inter-entreprises, etc.

Sans doute est-il temps, et le VIII^e Plan aurait dû l'inscrire plus clairement parmi ses priorités, de tirer les conclusions de tous ces travaux et de s'engager plus résolument dans la voie des réformes. Cela est d'autant plus urgent que la **période à venir va se caractériser par l'importance simultanée des capacités de financement des ménages et des besoins de financement des entreprises (et dans une moindre mesure des administrations)**. A ces niveaux jamais atteints il est moins que jamais possible de se contenter

d'ajuster l'un à l'autre, principalement par le biais de la transformation bancaire. Les formules sont à inventer pour que l'épargne des ménages se consolide et trouve la voie qui mène à un financement équilibré des entreprises.

Dans ces domaines, compte tenu de l'importance de l'effort de réflexion déjà entrepris, votre rapporteur souhaiterait se limiter à quelques brèves remarques qui pourraient guider les études à entreprendre dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan.

— dans la mesure où il est possible d'accepter la réduction du volume des investissements en logements et à condition que l'aide personnalisée au logement joue pleinement le rôle qui devrait être le sien, on pourrait envisager de réduire l'aide financière au logement, qu'il s'agisse des aides fiscales ou des circuits de financement privilégiés. Les sommes ainsi récupérées seraient alors consacrées à favoriser l'épargne à long terme des ménages et en particulier celle destinée aux entreprises :

— l'organisation de circuits courts, c'est-à-dire l'affectation régionalisée de l'épargne et de ses emplois, ne pourra être développée que dans certaines limites. Une importante péréquation restera de toute façon nécessaire. La mise en œuvre d'une véritable décentralisation des organismes financiers nationaux peut, à cet égard, être préférée à la constitution de marchés financiers régionaux, forcément restreints :

— l'accès des entreprises aux crédits bancaires, plus spécialement à court terme, se fait aujourd'hui dans des conditions excessivement inégales : les banques tiennent compte, certes, du risque particulier présenté par chaque entreprise. Mais ce facteur pèse peu au regard de la taille, c'est-à-dire du chiffre d'affaires ou du total du bilan de la firme. *L'écart entre le coût du crédit appliqué aux entreprises petites ou moyennes et celui obtenu par les grandes est probablement excessif.* Il y a là un élément qui fausse la concurrence et qui devrait être atténué — s'il est éliminé — par une plus grande clarté du marché du crédit et une meilleure qualité des informations mises à la disposition des entreprises :

— d'une manière générale, il convient de limiter le coût des intermédiaires financiers pour la collectivité. A ce titre, des efforts ne devraient-ils pas être réalisés dans le sens de la diversification des instruments — négociables ou non — de collecte de l'épargne stable, d'une mise en concurrence plus effective des divers circuits de financement et de la recherche d'une interconnection meilleure des marchés de l'argent ? A cet égard, les banques, en s'engageant davantage sur le marché, et les administrations, qui devront assurer la couverture de leurs besoins de financement par une politique plus active de la dette publique, peuvent jouer un rôle important.

TROISIEME PARTIE

LES FINANCES PUBLIQUES

Singulièrement absentes du rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, **les finances publiques sont mieux traitées dans le rapport sur les options du VIII^e Plan.** Il est vrai que les problèmes sont devenus particulièrement préoccupants.

L'ensemble des dépenses publiques ne cesse de croître entraînant une augmentation du taux des prélèvements obligatoires dont la poursuite ne serait guère tolérable.

Le budget de l'Etat enregistre des déficits relativement importants malgré la réduction des investissements. Les collectivités locales connaissent une progression élevée de leurs dépenses suscitant un endettement considérable. Le déficit de la sécurité sociale resurgit tous les six mois malgré des mesures chaque fois plus pesantes.

Un véritable choix de civilisation se trouve ainsi posé :

— les Français souhaitent voir les consommations collectives et les transferts sociaux se développer et ils devront accepter d'en payer le prix ;

— les Français ne veulent pas voir croître le taux des prélèvements obligatoires et il faudra qu'ils acceptent de revoir leurs habitudes et de voir diminuer certains « avantages acquis ».

Bien sûr cette alternative est un peu simplificatrice. Il est indéniable que des économies peuvent être réalisées au sein des dépenses publiques sans pour autant réduire leur efficacité. Il faut dire aussi que l'évolution du taux des prélèvements obligatoires sera plus ou moins facile selon leur répartition, notamment entre impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales.

A. — Les prélèvements obligatoires.

Les prélèvements obligatoires, qui se composent des impôts et taxes et des cotisations sociales, constituent la principale ressource des administrations publiques et servent donc directement à financer à la fois les consommations collectives, les équipements publics et les transferts sociaux.

Avant d'examiner comment les prélèvements obligatoires pourraient évoluer en France au cours du VIII^e Plan, il nous a paru intéressant d'examiner leurs poids et leurs effets dans le passé, notamment à partir de comparaisons internationales.

1^o LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

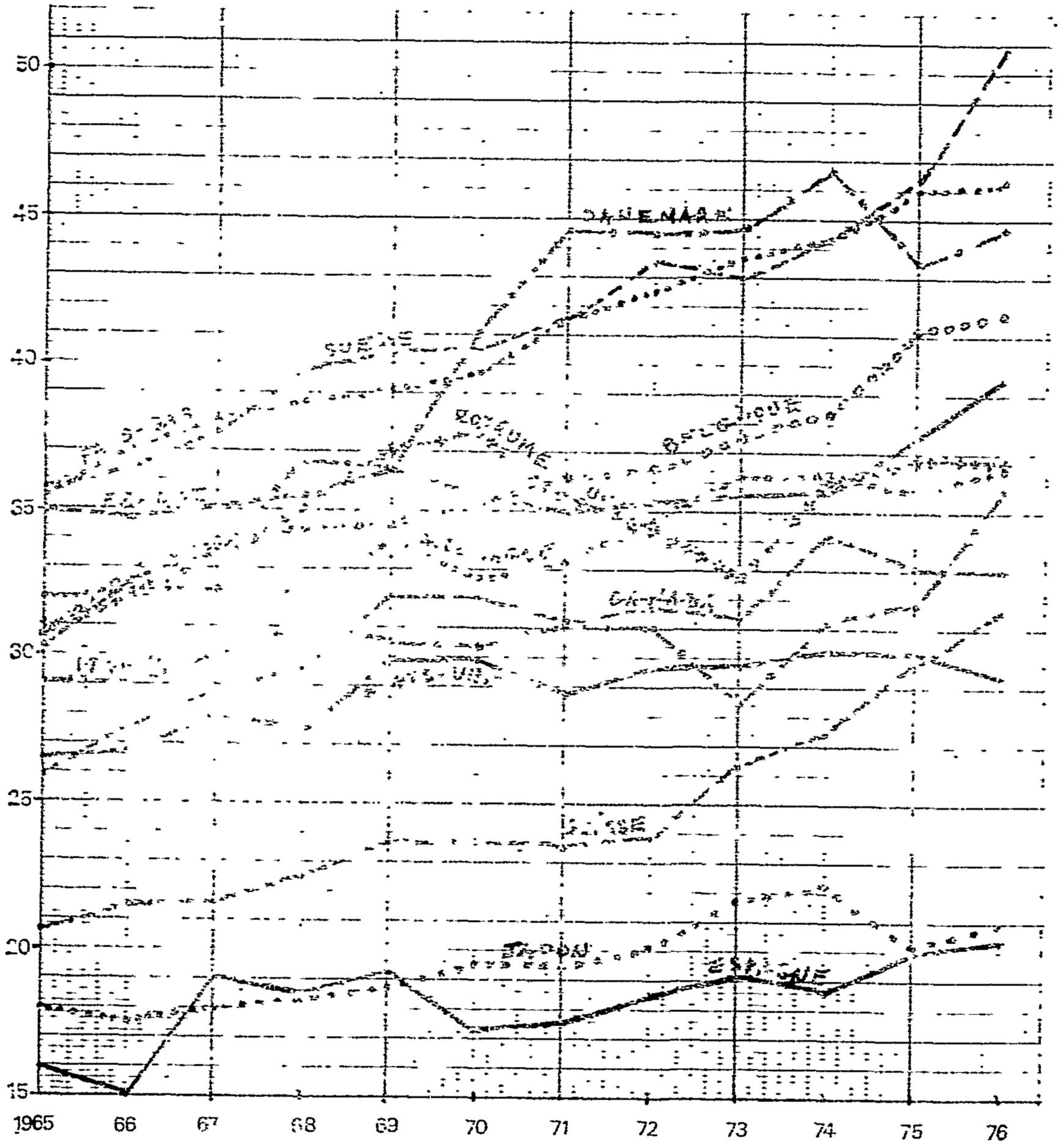
En dépit de la diversité des situations les comparaisons internationales sont intéressantes à établir au niveau de l'ensemble des impôts et des cotisations sociales, ce que l'on appelle les prélèvements obligatoires.

En effet, le mode de financement des dépenses publiques n'est pas le même dans tous les pays et, en particulier, les dépenses sociales sont tantôt financées par le budget de l'Etat tantôt par des cotisations spéciales versées directement à des établissements publics ou à des organismes professionnels distincts de l'Etat. Dans un ordre de préoccupations similaires il convient d'analyser l'ensemble des impôts, quelle que soit la personne publique qui en bénéficie, Etat ou collectivité territoriale, car l'organisation administrative des différents pays influe sur la localisation des dépenses publiques et, par conséquent, sur leur financement.

Ainsi, dans de nombreux pays, à l'inverse de ce qui se passe en France, les dépenses d'éducation sont principalement financées au niveau local, en dehors du budget de l'Etat. Pour ces raisons, les comparaisons faites portent sur l'ensemble des impôts et cotisations sociales, indépendamment de la collectivité à qui sont versés ces prélèvements obligatoires.

Les dernières statistiques publiées par l'O. C. D. E. concernent la période 1965-1976. On trouvera ci-après un graphique présentant pour quelques grands pays l'évolution du rapport entre les prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut.

Evolució del total dels prelevaments obligatoris en percentatge del P.I.B.
 dins alguns països de l'O. C. D. E. (1965-1976).



Source : d'après l'O. C. D. E.

La France, qui en 1965 se trouvait tout à fait en tête des pays de l'O. C. D. E., a vu son rapport prélèvements obligatoires/P. I. B. se stabiliser à peu près jusqu'en 1974 alors qu'il progressait dans la plupart des autres pays, notamment entre 1965 et 1970 et à nouveau depuis 1974.

Si l'on considère la moyenne des trois années 1974 à 1976, la France avec un taux moyen de 37,6 %, tout en restant très loin des pays scandinaves (47,1 % en Suède, 45 % au Danemark, 45,4 % en Norvège) et des Pays-Bas (45,5 %), se situe un peu devant la Grande-Bretagne (36,5 %) et l'Allemagne (36,3 %), mais assez loin devant l'Italie (32,9 %), les Etats-Unis (29,9 %), le Japon (21,1 %) et l'Espagne (19,6 %). Mais il faut noter que dans ces derniers pays les régimes sociaux obligatoires sont peu développés.

Il faut toutefois utiliser avec prudence la notion de pression fiscale. L'évolution de cette pression est, en effet, affectée par le choix des méthodes d'intervention utilisées au titre de la politique économique des Etats. Selon qu'il recourt à la subvention ou à l'octroi d'avantages fiscaux, l'Etat doit augmenter ou diminuer ses recettes. Le poids des prélèvements obligatoires en est accru dans le premier cas ou minoré dans le second. Le choix de l'une ou l'autre de ces techniques de politique économique influence donc l'évolution du niveau de la pression fiscale, même si, dans un cas comme dans l'autre, l'intervention de la puissance publique est, au fond, identique quant à son volume financier.

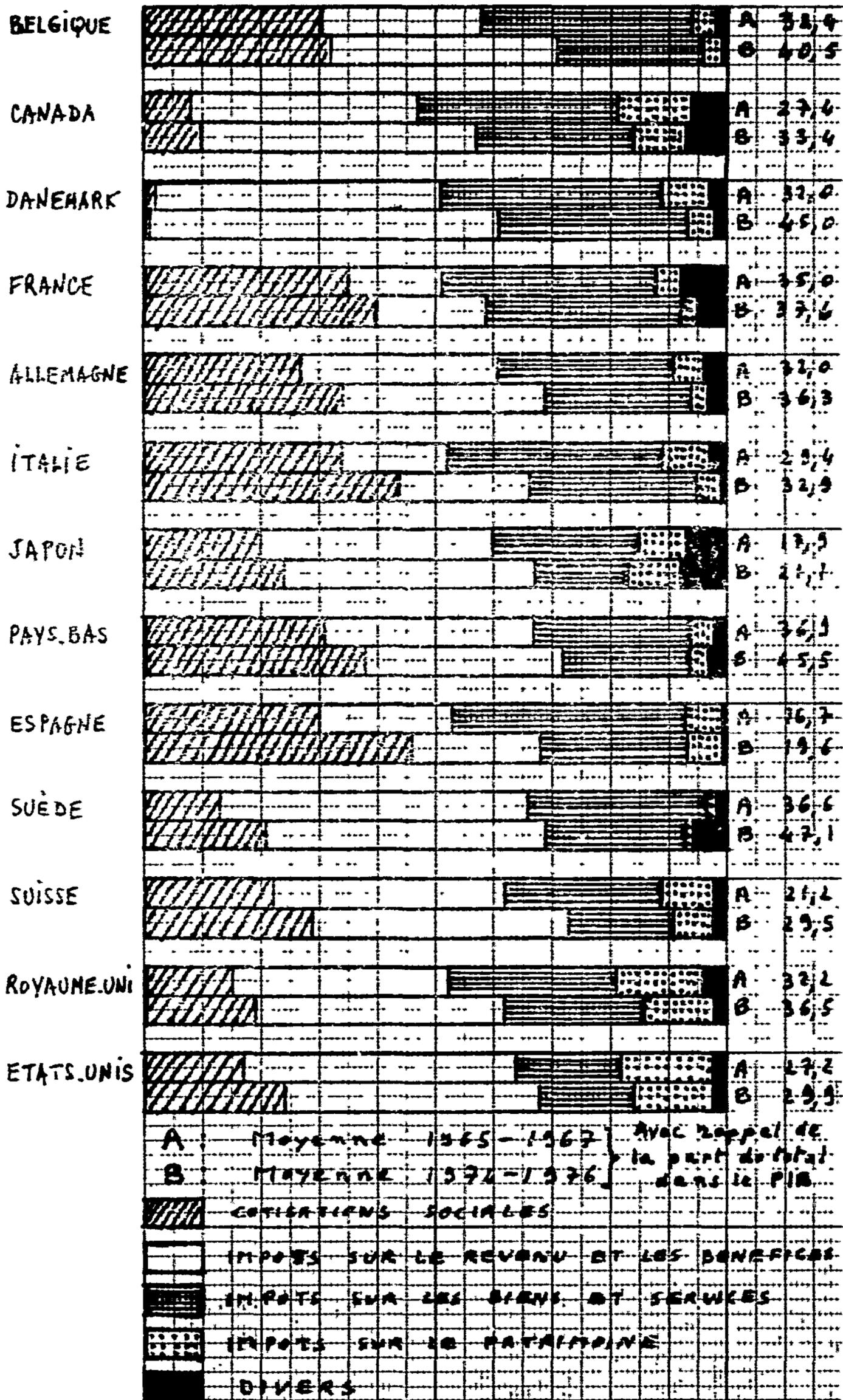
On en trouve l'illustration dans l'évolution la plus récente en France. Ainsi l'augmentation du taux de prélèvement entre 1975 et 1976 (1) est due en grande partie aux allègements fiscaux et aux reports décidés en 1975 ainsi qu'à la majoration exceptionnelle arrêtée en 1976. En 1977 et en 1978, le taux des prélèvements obligatoires se maintient au niveau atteint en 1976 du fait de la conjonction de trois facteurs : le ralentissement de la croissance du produit intérieur brut, le maintien des dépenses publiques, le désir de réduire au maximum le déficit des finances publiques. En 1979, le taux des prélèvements obligatoires augmentera sans doute à nouveau du fait du relèvement des cotisations sociales.

2 LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les schémas ci-contre présentent pour divers pays de l'O. C. D. E. la structure des prélèvements obligatoires, d'une part, en 1965-1967 et, d'autre part, en 1974-1976.

(1) Le caractère brutal de l'augmentation entre 1974 et 1976 est accentué par le fait que, les statistiques étant établies sur la base des rentrées effectives, un retard très important dans la perception des impôts locaux a été enregistré en 1974, ce retard ayant été rattrapé en 1975 et 1976.

**Evolution de la structure des prélèvements obligatoires
dans quelques pays de l'O. C. D. E.**



Source : d'après l'O. C. D. E.

Si les structures diffèrent très fortement d'un pays à l'autre, les évolutions se sont faites pratiquement partout dans le même sens :

— la part des cotisations sociales augmente très fortement (sauf au Danemark) en restant très dispersée (de 1% au Danemark à 46% en Espagne) :

— la part des impôts sur le revenu et les bénéfices diminue légèrement et même diminue dans quelques pays (notamment en Suède et aux U.S.A., qui partaient d'un niveau élevé). La dispersion est, là aussi, forte (de 19% en France à 58% au Danemark) :

— la part de l'impôt sur le patrimoine, qui n'est important que dans les pays anglo-saxons, diminue sauf en Espagne, en France et en Italie :

L'évolution s'y étant faite dans le même sens que dans les autres pays, la France conserve une structure très équilibrée à la moyenne : la part de l'impôt sur le revenu y est, en 1977, encore faible (18,7%) — un peu moins de la moitié de ce qu'elle est à la moyenne des pays — ce qui se répercute sur le niveau des impôts sur biens et services (33% pour la T.V.A. les taxes sur les produits pétroliers, l'alcool et surtout sur les alcools, les tabacs, etc.) qui reste supérieur à 40% des prélèvements obligatoires.

B) LE RÔLE DE L'ENTREPRISE COMME COLLECTEUR DE L'IMPÔT ET DE COTISATIONS SOCIALES

L'entreprise opère toute une série de versements obligatoires au profit des administrations publiques au sens large : collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale.

a) En France.

Une estimation minimale, sur une période de dix ans, conduit à conclure que les entreprises ont collecté, en France, un pourcentage à peu près constant, légèrement supérieur à 75% de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Ces estimations ne reprennent pas le montant de l'impôt sur le revenu payé par les entrepreneurs individuels. Elles comprennent, en revanche, la totalité des taxes sur le chiffre d'affaires, les impôts sur l'utilisation ou la propriété des biens mobiliers ou immobiliers autres que ceux acquittés par les ménages, ainsi que la totalité des cotisations sociales.

Ceci ne veut pas dire que les trois quarts des recettes publiques sont, en France, à la charge des entreprises. Cependant, l'importance des sommes qui transitent par ces dernières n'en a pas moins deux conséquences, sur la trésorerie des entreprises et la lutte contre la fraude.

D'une part, la trésorerie des entreprises est tantôt mise à contribution et tantôt alimentée, selon les règles de reversement des fonds en cause, par les sommes qui sont collectées ou versées au titre de ces prélèvements, même s'ils ne sont pas à la charge définitive des entreprises. L'équilibre des trésoreries et donc pour partie la situation financière des entreprises s'en trouvent indirectement affectés.

D'autre part, ces sommes sont constituées en très grande partie par des impôts, tels ceux sur le chiffre d'affaires, qui peuvent faire éventuellement l'objet de fraude et d'évasion fiscales au même titre que l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. La part prépondérante prise par les entreprises dans le versement des prélèvements obligatoires explique ainsi que l'activité des services fiscaux soit consacrée pour sa plus grande part à l'exploitation et au contrôle des déclarations fiscales de toute nature déposées par les entreprises.

b) *A l'étranger.*

Cette situation n'est pas, cependant, particulière à la France, tout au moins s'il est tenu compte de l'existence, dans la plupart des pays à développement économique comparable, de systèmes de retenue à la source sur les salaires pour le paiement de l'impôt sur le revenu. Ces systèmes obligent en effet les entreprises à prélever, pour le compte de l'Etat, le montant de l'impôt qui est dû par leurs employés.

Ces modalités viennent dans une très large mesure combler la différence qui résulterait sans cela du niveau généralement plus faible des taxes sur le chiffre d'affaires dans ces pays : la part collectée par les entreprises passe ainsi dans la plupart des pays des alentours de 50 % à environ 70 à 75 %. La Suède fait exception puisque la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu est supérieure au produit définitif de l'impôt (ce qui donne lieu à restitution), portant la part des prélèvements obligatoires collectée par les entreprises au-dessus de 100 %.

Ainsi l'entreprise joue-t-elle, dans tous les grands pays industriels, le rôle de principal collecteur des recettes publiques, du fait

du poids particulier des taxes sur le chiffre d'affaires, ce qui est le cas de la France, ou de l'existence de systèmes de retenue à la source pour le paiement de l'impôt sur le revenu.

4° L'INCIDENCE ÉCONOMIQUE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES ENTREPRISES

L'appréciation de l'incidence économique des prélèvements sur les entreprises est extrêmement délicate.

A la limite, on pourrait même affirmer que l'incidence sur les entreprises est nulle puisque les charges subies sont répercutées par elles sur leurs prix et sont donc supportées finalement par les consommateurs.

Même des impôts qui ne sont pas collectés par l'entreprise peuvent rejaillir sur elle. Ainsi, une augmentation de l'impôt sur le revenu entraînera des revendications salariales qui pèseront ensuite sur les entreprises, puis sur les prix.

Certes, la répercussion est plus ou moins rapide : en ce qui concerne la taxe à la valeur ajoutée, la répercussion est immédiate, au moins quand il s'agit de hausses. La répercussion peut être partielle ou différée pour d'autres impôts.

Finalement, on peut considérer en première approximation que l'effet global de l'ensemble des prélèvements obligatoires est, par le jeu des différentes assiettes, de modifier le système des prix relatifs.

Cette modification n'aurait que peu de conséquences si notre pays était complètement fermé sur lui-même. Mais dans une économie de plus en plus ouverte, l'écart possible entre le système de prix relatif en France et chez nos partenaires commerciaux peut avoir des conséquences graves.

L'aspect le plus manifeste est l'importance en France des prélèvements assis sur les salaires (essentiellement les cotisations sociales, mais aussi la taxe sur les salaires et, pour partie, la taxe professionnelle) qui placent les entreprises de main-d'œuvre dans une situation peu favorable.

Cet effet est encore renforcé dans la conjoncture actuelle du fait de l'absence des progrès de productivité qui avaient pu permettre aux entreprises de compenser dans le passé la croissance de leurs charges sociales.

5. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AU COURS DU VIII^e PLAN

Les projections tendanciennes, c'est-à-dire sans action particulière pour infléchir les tendances actuelles, laissent prévoir un **accroissement annuel du taux des prélèvements obligatoires de l'ordre de 1 % par an**. Ainsi dans sa définition O. C. D. E., le taux des prélèvements obligatoires dépasserait en fin de Plan 45 %. Certes, il serait ainsi proche des taux actuellement observés dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas. Est-il pour autant tolérable par un pays comme le nôtre ?

Non, répond résolument et à juste titre, nous semble-t-il, le rapport sur les options. Et il ajoute qu'il conviendrait également de **revoir la structure de ces prélèvements**. Là aussi les comparaisons internationales nous ont montré qu'une action dans ce sens était indispensable.

Ceci implique donc tout d'abord des **efforts pour ralentir la croissance des dépenses publiques**. C'est pourquoi nous allons consacrer un paragraphe à l'étude de leur évolution passée.

Au niveau des options, l'effort est concentré uniquement sur les transferts sociaux. C'est aussi dans ce domaine que devront porter les efforts de restructuration des prélèvements obligatoires. Nous y reviendrons dans le paragraphe consacré à la Sécurité sociale.

B. — Les dépenses publiques.

1. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Les dépenses publiques sont financées principalement par les prélèvements obligatoires, les recettes diverses (produits du domaine notamment) et l'endettement ne jouant qu'un rôle modeste. Aussi l'évolution des dépenses publiques est-elle assez voisine de celle des prélèvements obligatoires : leur augmentation jusqu'en 1975 a été sensiblement plus faible en France que dans la plupart des autres pays.

C'est ce que confirme une étude publiée en juin 1978 par l'O. C. D. E. On y trouve par exemple ce tableau comparant les élasticités des dépenses publiques totales par rapport au P. I. B. (quotient du taux de croissance des dépenses publiques par le taux de croissance du P. I. B.).

Elasticités des dépenses publiques totales par rapport au P. I. B. (1960-1976).

	1960-1976	1967-1976	1972-1976
Suède	1,38	1,32	1,35
Danemark	1,38	1,31	1,34
Pays-Bas	1,28	1,27	1,41
Espagne	1,27	1,18	1,19
Belgique	1,26	1,25	1,33
Allemagne	1,23	1,26	1,62
Royaume-Uni	1,21	1,20	1,27
Canada	1,21	1,19	1,17
Italie	1,19	1,21	1,19
Etats-Unis	1,17	1,15	1,25
Japon	1,13	1,23	1,36
France	1,09	1,06	1,25
Suisse	n. d.	1,41	2,08
Moyenne O. C. D. E. (non pondérée)...	1,21	1,20	1,28

Note : les pays sont classés par ordre décroissant d'élasticité de leurs dépenses à prix courants pour l'ensemble de la période 1960-1976.

Source : évolution des dépenses publiques (O. C. D. E. 1978) à partir des comptes nationaux des pays de l'O. C. D. E. 1976, et de séries chronologiques cohérentes publiées par les pays.

La France, qui était ainsi parmi les pays où les dépenses publiques étaient les plus élevées (33,5% du P. I. B. en 1955-1957 contre 28,5 pour la moyenne O. C. D. E.), se retrouve dans le peloton (41,6 % du P. I. B. en 1974-1976 contre 41,4 pour la moyenne O. C. D. E.). On remarque cependant qu'au cours des dernières années étudiées par l'O. C. D. E. le rythme de croissance pour la France se rapproche de celui des autres pays. Il est même probable qu'actuellement on observe une certaine accélération en France.

2° L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR GRANDES CATÉGORIES

La même étude de l'O. C. D. E. permet d'apprécier par grandes catégories l'évolution de la répartition des dépenses publiques. C'est à partir des données de cette étude que nous avons établi le tableau ci-après.

Evolution des différentes catégories économiques de dépenses publiques (1955-1976).
En pourcentage du P. I. B. aux prix courants (moyennes sur trois ans).

PAYS et période.	DEPENSES totales.	CONSOMMATION finale.	DONT : Défense.	TRANSFERTS et subventions.	DONT : aux ménages.	DONT : aux producteurs.	INTERET de la dette publique.	INVESTISSEMENT
Allemagne (1) :								
1955-1957	30,2	12,5	2,9	12,5	12,0	0,5	0,7	2,7
1967-1969	33,1	14,4	3,0	13,2	12,0	1,2	0,9	3,5
1974-1976	44,0	20,3	3,1	16,9	15,4	1,5	1,4	3,9
Belgique :								
1955-1957	»	11,5	3,3	10,5	9,4	1,2	2,5	»
1967-1969	35,6	13,8	3,1	15,1	13,6	1,5	3,1	3,3
1974-1976	43,0	16,2	2,6	19,3	18,1	1,2	3,6	3,3
Canada :								
1955-1957	25,1	13,2	5,4	6,2	5,8	0,4	2,2	3,3
1967-1969	33,0	17,2	2,5	8,2	7,4	0,9	3,3	4,1
1974-1976	39,4	19,7	1,7	11,8	9,9	1,9	3,9	3,6
Danemark :								
1955-1957	25,5	12,6	3,0	7,4	7,1	0,3	1,4	2,9
1967-1969	35,5	17,2	2,9	11,8	10,4	1,3	1,0	4,9
1974-1976	46,2	24,0	2,4	15,8	14,4	1,4	1,0	4,4
Espagne (2) :								
1955-1957	»	9,2	»	2,9	1,7	1,2	1,6	»
1967-1969	»	8,7	»	3,5	2,3	1,2	0,7	»
1974-1976	25,3	9,9	»	11,1	8,5	2,6	0,5	2,7
Etats-Unis :								
1955-1957	25,9	16,7	9,5	4,5	4,1	0,3	1,8	2,1
1967-1969	31,7	19,2	8,4	7,1	6,6	0,5	2,0	2,8
1974-1976	35,1	18,8	5,8	11,2	10,9	0,3	2,5	2,1
France (2) :								
1955-1957	33,5	14,1	5,9	15,0	13,2	1,8	1,3	2,3
1967-1969	39,4	13,7	4,7	19,2	16,8	2,4	1,1	3,9
1974-1976	41,6	14,4	3,8	21,9	19,9	2,0	1,2	3,7
Italie (2) :								
1955-1957	28,1	11,9	2,7	10,9	9,7	1,2	2,2	3,2
1967-1969	35,5	13,5	2,4	17,1	15,3	1,7	1,8	2,8
1974-1976	43,1	13,7	2,2	21,5	19,4	2,1	4,2	3,6
Japon :								
1955-1957	»	9,7	»	4,0	3,7	0,3	0,6	»
1967-1969	19,2	8,4	1,0	5,2	4,3	1,0	0,6	5,0
1974-1976	25,1	10,7	0,9	8,4	7,0	1,4	1,0	6,0
Pays-Bas :								
1955-1957	31,1	15,1	5,7	9,3	8,1	1,2	2,6	3,5
1967-1969	42,6	16,0	4,3	18,1	17,2	0,9	2,9	5,0
1974-1976	53,9	18,0	3,0	27,3	25,3	2,0	3,3	4,0
Royaume-Uni :								
1955-1957	32,3	16,6	7,4	7,9	6,1	1,8	3,8	3,5
1967-1969	38,5	17,7	6,1	11,3	9,3	2,0	1,6	6,1
1974-1976	44,5	21,5	5,0	14,7	11,3	3,4	4,2	4,8

PAYS et période.	DEPENSES totales.	CONSOMMATION finale.	DONT : Défense.	TRANSFERTS et subventions.	DONT : aux ménages.	DONT : aux producteurs.	INTERET de la dette publique.	INVESTISSEMENT
Suède :								
1955-1957		15.6	4.5	8.2	7.4	0,8	1.2	»
1967-1969	41.3	20.2	4.3	12.3	11.2	1,1	1.1	6,1
1974-1976	51.7	24.8	3.4	19.3	17.1	2.3	2.3	4,4
Suisse :								
1955-1957		9.4	2.7	6.0	5.2	0.8	1.6	»
1967-1969	25.0	10.3	2.6	8,8	7,8	1,0	1.4	4,5
1974-1976	33.5	12.1	2.2	13.6	12.1	1.5	1.9	5,0
Moyenne O. C. D. E. non pondérée (3) :								
1955-1957	28,5	13.0	4.0	8.8	7.5	1,3	1.7	4,0
1967-1969	34.5	15.3	3.4	12.2	10.5	1.6	1.8	4,7
1974-1976	41.4	18.0	2.7	10.1	13.9	2.1	2.3	4,5

(1) A l'exclusion de la Sarre et de Berlin Ouest.

(2) Données pour 1955-1957 non rigoureusement comparables à celles des autres années.

(3) La moyenne de l'O. C. D. E. exclut l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Note. — Les totaux partiels ne sont pas nécessairement égaux à la somme de leurs termes, les chiffres ayant été arrondis et les dépenses totales comprenant les transferts au reste du monde et l'acquisition de terrains ».

Sources : comptes nationaux des pays de l'O. C. D. E., complétés par des publications nationales correspondantes.

Ce tableau montre que pour l'ensemble de l'O. C. D. E., l'augmentation des dépenses publiques en vingt ans de 28,5 à 41,4 % du P. I. B. provient pour l'essentiel de l'augmentation de deux postes : la consommation finale (qui correspond aux services non marchands ou services collectifs) et les transferts aux ménages (essentiellement les prestations sociales).

Le cas de la France est un peu particulier. L'augmentation bien moindre des dépenses totales résulte de :

— la stabilité de la consommation finale, la réduction des dépenses de défense (due principalement à la fin de la guerre d'Algérie) ayant compensé l'augmentation des autres dépenses ;

— une augmentation des transferts aux ménages semblable à celle des autres pays mais en partant d'un niveau relativement élevé.

En 1974-1976 la structure des dépenses publiques de la France se caractérise par :

— une consommation finale un peu inférieure à la moyenne O. C. D. E. (14,4 % contre 18 % du P. I. B.) ;

— des transferts aux ménages nettement supérieurs à la moyenne (19,9 % contre 13,9 %) ;

— des intérêts de la dette publique relativement faibles (1,2 % contre 2,3 %), mais sans doute n'en est-il plus de même actuellement ;

— un investissement un peu inférieur à la moyenne (3,7 % contre 4,5 %) ; cette tendance s'est certainement accentuée depuis 1977.

Les dépenses de personnel entrent pour une part notable dans la catégorie intitulée consommation finale. On peut donc compléter les informations la concernant par l'examen de l'emploi public. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de 1960 à 1976 de la part de l'emploi public dans l'emploi total, pour différents pays de l'O. C. D. E.

**Emploi public en pourcentage de l'emploi total
dans quelques pays de l'O. C. D. E. (1960-1976) (1).**

	1960	1965	1970	1974	1975	1976
Allemagne	8,0	9,8	11,2	13,1	13,9	14,2
Belgique	11,0	12,3	13,9	14,7	15,2	15,7
Canada		(3) 18,2	20,3	20,8	22,3	22,2
Danemark		»	20,9	23,5	24,3	»
Etats-Unis	16,5	18,0	20,0	19,1	19,9	19,4
France	12,9	12,4	12,8	13,7	14,2	14,3
Italie	7,7	11,5	10,6	12,1	12,2	12,3
Japon	2,9	9,6	3,2	3,7	»	»
Pays-Bas	11,7	3,1	11,8	13,2	13,5	13,9
Royaume-Uni	16,4	15,7	18,0	19,8	21,7	21,7
Suède	12,8	15,3	20,5	24,8	25,4	26,4
Suisse (2).....	»	»	8,4	»	»	»

(1) Les tendances temporelles ne sont pas toujours exactes étant donné les modifications des systèmes de notation (par exemple, les définitions de l'ancien et du nouveau système de comptabilité nationale).

(2) Administration publique et défense seulement.

(3) 1966.

Source : évolution des dépenses publiques (O. C. D. E. 1978) à partir des comptes nationaux des pays de l'O. C. D. E. (détails non publiés) ; Eurostat, comptes nationaux S. E. C., tableaux détaillés ; comptes nationaux des pays membres ou statistiques connexes s'y rapportant.

3° LA RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES ENTRE LES ADMINISTRATIONS

On peut compléter l'analyse de la répartition des dépenses publiques par grandes catégories par celle de la répartition entre les différents types d'administrations. Il n'existe pas de comparaisons internationales dans ce domaine. Elles n'auraient d'ailleurs pas beaucoup de sens en raison des différences d'organisation administrative entre les pays.

Répartition des dépenses publiques en France par types d'administrations.

Evolution 1959-1977.
En pourcentage du P. I. B.

	MOYENNE 1959-1961	MOYENNE 1964-1966	MOYENNE 1969-1971	MOYENNE 1974-1976	1977
Part des dépenses de fonctionnement (non consolidées) dans le P. I. B.	32,7	34,4	35,7	39,2	41,6
Dont :					
Administrations centrales....	18,8	17,9	17,9	18,0	18,8
Administrations locales.....	3,76	3,82	3,97	4,67	4,84
Sécurité sociale.....	10,1	12,6	13,0	16,5	17,9
Part des dépenses en capital (non consolidées) dans le P. I. B.	4,54	5,43	5,04	4,84	4,21
Dont :					
Administrations centrales....	2,73	2,98	2,54	2,15	1,51
Administrations locales.....	1,75	2,34	2,40	2,57	2,60
Sécurité sociale.....	0,07	0,11	0,10	0,11	0,10
Part des dépenses publiques consolidées dans le P. I. B.	34,4	36,7	37,2	40,4	42,1

Pour la France le tableau ci-dessus indique, à partir des données de la comptabilité nationale, la répartition des dépenses courantes et des dépenses en capital (investissements et transferts en capital) entre l'administration centrale (État, budget général et budgets annexes, établissements publics à caractère administratif, organismes divers), les administrations locales (collectivités locales, sociétés d'économie mixte, régies) et la Sécurité sociale (ensemble des organismes de Sécurité sociale) en rapportant ces dépenses au produit intérieur brut.

Tout en confirmant ce que nous avons déjà vu de l'évolution générale des dépenses des administrations ce tableau fournit des indications supplémentaires :

— les dépenses courantes de l'administration centrale, contrairement à une opinion généralement répandue, varient peu. En pourcentage du P. I. B. elles retrouvent en 1977 leur niveau de 1959-1961 (18,8 %) après avoir fléchi légèrement. L'augmentation des dépenses courantes des autres administrations fait revenir leur part dans le total de celles-ci de 57,5 % en 1959-1961 à 45,2 % en 1977 ;

— *les dépenses en capital de l'administration centrale ont fortement diminué en fin de période, tant par rapport au P. I. B. (1,51 % en 1977 contre 2,5 à 3 % de 1959 à 1970) que par rapport au total des dépenses en capital (60 % en 1959-1961 et 35,8 % en 1977) ;*

— *les dépenses des administrations locales ont régulièrement progressé plus rapidement que le P. I. B., pour les dépenses en capital et dans une moindre mesure pour les dépenses courantes. La part des administrations locales dans le total des dépenses courantes reste cependant comprise entre 11 et 12 % avec une légère croissance en fin de période tandis que leur part dans les dépenses en capital croît très fortement à la suite du désengagement de l'Etat, passant de 38,4 % en 1959-1961 à 61,8 % en 1977) ;*

— *la Sécurité sociale, dont les dépenses en capital sont négligeables, voit, comme on s'y attendait, augmenter très fortement ses dépenses courantes qui passent ainsi de 10,1 % du P. I. B. à 17,9 % du P. I. B. Par rapport à l'ensemble des dépenses courantes des administrations la part de la Sécurité sociale s'élève de 31 % en 1959-1961 à 43,1 % en 1977.*

4° LES DÉPENSES PUBLIQUES AU COURS DU VIII^e PLAN

Dans les projections tendanciennes les dépenses publiques évolueraient parallèlement aux prélèvements obligatoires. **La part des dépenses publiques dans le P. I. B. augmenterait ainsi d'environ 1 point par an.** Par catégorie de dépenses on observerait une nouvelle mais légère réduction de l'investissement (croissance en volume de 1978 à 1983 de 2 % contre 3,1 % pour le P. I. B.), une faible augmentation de la consommation finale (+ 3,5 % en volume) et une *croissance forte des transferts sociaux*. Les prestations sociales augmenteraient ainsi en volume de 5,9 % par an de 1978 à 1983.

C'est cette perspective qui justifie l'option n° 5 « Consolider la protection sociale des Français et leur famille en maîtrisant le coût des transferts sociaux ».

Cependant, l'imbrication des différentes administrations nous semble justifier un examen non seulement de la situation de la Sécurité sociale, mais aussi de celles de l'Etat et des collectivités locales.

C. — L'Etat.

1° LE REDÉPLOIEMENT DES DÉPENSES

Dans le rapport sur les options du VIII^e Plan, l'Etat se trouve à la fois omniprésent et relativement absent.

Omniprésent, car il n'y a guère de paragraphe où les actions proposées ne nécessitent pas une intervention de l'Etat. Certes, celle-ci n'est pas toujours financière mais peut faire appel à des initiatives réglementaires, voire à un simple rôle incitatif.

Mais aussi *relativement absent* car ces propositions éparses n'ont guère donné lieu à une réflexion synthétique. Les contraintes sont, il est vrai, mentionnées : **la croissance du taux des prélèvements obligatoires devra être freinée et leur structure devra être repensée**. L'Etat comme les autres catégories d'administrations publiques devra ralentir la progression de ses dépenses.

Cette contrainte globale et l'apparition de besoins nouveaux rendent indispensable un réexamen approfondi des dépenses actuelles. Le Gouvernement et le Parlement, et en particulier votre Commission des Finances, auront à poursuivre les efforts qu'ils ont déjà accomplis. Mais la préparation du VIII^e Plan ne pourrait-elle être l'occasion d'une réflexion plus générale qui associerait les différents partenaires sociaux et économiques ?

Du côté de l'évolution de la structure des prélèvements obligatoires, il apparaît qu'une réforme fiscale relativement approfondie serait utile. Ne serait-il pas, là aussi, préférable d'élargir un débat habituellement limité au Gouvernement et au Parlement, même si c'est à ce dernier que revient finalement la décision ?

Un élément important de la réflexion devra porter sur les *transferts sociaux*, nous y reviendrons à propos de la Sécurité sociale. Mais il faudra aussi examiner les *dépenses de personnel*. Si une réduction des effectifs n'est guère possible, peut-être faudra-t-il réfléchir aux moyens de *redéployer les personnels*, peut-être en inventant les formules facilitant les passages, non seulement entre les ministères, mais entre ministères et collectivités locales, voire entre administration et secteur privé. Une attention particulière

devra aussi être portée aux *transferts économiques* qui ne représentaient en 1978 que 7.4 % des dépenses publiques mais croissaient presque aussi rapidement que les transferts sociaux. Deux exemples peuvent être cités :

— *les aides à l'exportation*, qui représentent une part importante du total. comprennent une forme d'aide (la garantie du risque économique) dont le caractère automatique a des effets pervers. Mais surtout, il serait sans doute plus efficace sur l'équilibre extérieur de consacrer une certaine part de ces crédits à la reconquête du marché intérieur. Le cas du Japon, déjà mentionné, devrait nous y inciter : le suréquilibre du commerce extérieur japonais résulte non seulement de succès à l'exportation (limités d'ailleurs à quelques secteurs) mais d'un faible niveau d'importations (sauf pour l'énergie et les matières premières) car les entreprises japonaises « tiennent » bien leur marché intérieur dans la plupart des secteurs, même ceux soumis à une forte concurrence ;

— *les dépenses non négligeables consacrées à l'aménagement du territoire* n'ont pas toujours été utilisées au mieux. Ainsi, le développement d'industries dans des régions disposant d'une réserve de main-d'œuvre aurait peut-être évité que la concentration dans d'autres régions nécessite le recours à des travailleurs immigrés qui posent maintenant de difficiles problèmes.

2° LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE

L'équilibre du budget de l'Etat n'est pas une variable indépendante et ne peut donc constituer un objectif en soi. Il faut le replacer dans l'ensemble des besoins de financement des administrations publiques. Nous avons vu que, sauf à accroître dangereusement les prélèvements obligatoires, ceux-ci pouvaient avoir tendance à augmenter fortement au cours du VIII^e Plan. Comme l'indique le rapport sur les options, ceci ne peut être accepté en raison, d'une part, de l'endettement déjà atteint et, d'autre part, de l'inconvénient qu'il pourrait y avoir soit à opérer des ponctions importantes sur le marché financier, soit à créer de la monnaie en abondance.

Nous verrons au prochain paragraphe que l'objection concernant l'endettement existant concerne au premier chef les collectivités locales. Au niveau de l'Etat, on peut noter que l'évolution de la dette publique, sans être entièrement satisfaisante, est loin d'être aussi catastrophique qu'on le pense souvent. C'est ce que montre le tableau ci-après.

Composition de la dette publique.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	(En milliards.)								
Créances sur le Trésor public	61,9	55,1	62,8	54,1	71,7	99,4	115,7	116,4	119,6
Emprunts et autres engagements	20,3	18,3	17,0	31,7	45,2	36,9	31,0	37,2	48,6
Dépôts des correspondants autres que P. T. T.	29,4	33,1	38,4	43,8	41,4	44,4	44,9	55,7	59,9
Bons en comptes courants des titulaires non bancaires	15,7	14,4	8,1	0,7	0,8	11,3	19,2	25,1	34,0
Bons sur formules.....	32,1	33,8	35,7	36,6	33,2	33,7	39,1	42,9	45,1
Total dette publique.	159,4	164,7	162,0	166,9	192,3	225,7	249,9	277,3	307,2
Part des créances publiques au sein des contreparties (en pourcentage).....	17,6	15,6	12,7	9,5	10,7	12,8	13,2	11,7	10,7
Rapport de la dette publique au P. I. B. marchand (en pourcentage)..	22,8	21,2	18,5	16,8	17,0	17,7	17,0	16,8	16,5

On voit que le rapport de la dette publique du P. I. B. marchand, après avoir fortement diminué de 1970 à 1973 (années d'équilibre budgétaire) s'est stabilisé à un niveau qui ne semble pas excessif. Ces résultats conduisent à l'idée que la neutralité budgétaire consisterait à rechercher, non pas un équilibre plus ou moins artificiel, mais le maintien du rapport dette/P. I. B. Ceci inciterait à accepter comme « normal » un accroissement de la dette (notion un peu différente de celle de déficit budgétaire) limité en moyenne à 17 % de l'accroissement de la valeur du produit intérieur brut. Appliquée à 1978, cette règle indicative aurait entraîné une augmentation de la dette publique de 43 milliards de francs. Les déficits budgétaires actuels semblent compatibles avec ces chiffres. Pour l'avenir, il serait déraisonnable d'aller au-delà.

D. — Les collectivités locales.

Tout comme le VII^e Plan de développement économique et social, le rapport sur les principales options du VIII^e Plan ne consacre qu'une place extrêmement limitée aux collectivités locales. Celles-ci ne sont abordées pour l'essentiel qu'indirectement dans les développements relatifs à la « maîtrise des finances de la Nation ». On peut y lire en effet que les finances publiques sont l'un des problèmes les plus préoccupants et qu'en raison de la progression des préle-

vements obligatoires dans notre pays, « le VIII^e Plan doit marquer une pause en matière de dépenses publiques ». Comment ne pas penser que ces considérations s'appliquent aux finances des collectivités locales. Mais *il aurait été opportun, à l'heure où le Parlement discute du projet loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, que leurs difficultés financières pendant les années 1981-1985 fassent l'objet d'une étude approfondie dans la perspective globale qu'offre justement le plan de développement.* Les indices les plus récents prouvent en effet que leur situation est inquiétante.

Votre rapporteur souhaite saisir l'occasion de ce débat général sur le développement économique de la France dans les prochaines années pour rappeler combien l'inexorable croissance des charges a entraîné une dégradation des finances des collectivités locales et indiquer une nouvelle fois au Gouvernement qu'en ce domaine une limite est proche d'être atteinte.

1 L'INEXORABLE CROISSANCE DES CHARGES

Elle concerne à la fois les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement.

a) *Depuis quinze ans, l'Etat a largement transféré aux collectivités locales la responsabilité des tâches d'équipement.*

En liaison avec le développement industriel, l'urbanisation et le souci de mieux vivre, les besoins d'équipements publics se sont considérablement amplifiés. A cet égard, le V^e Plan de développement a marqué une étape décisive : depuis 1965, la contribution des collectivités locales à l'équipement de la France est essentielle.

La diversité de l'action d'investissement des collectivités locales est illustrée par le tableau de la répartition de leur effort d'équipement au cours du V^e Plan :

	Pourcentage.
Equipement scolaire et sportif.....	22,1
Equipement culturel.....	1,1
Equipement sanitaire et social.....	2,6
Equipement agricole.....	18,9
Equipement urbain.....	21,8
Equipement transports et communications.....	20,1
Equipement administratif et construction publique.....	10
Equipement touristique.....	2

Le transfert de responsabilités s'est accompagné d'une politique de débudgétisation de l'Etat se traduisant par une participation financière accrue des collectivités locales.

C'est pourquoi, au cours de la période récente, on constate :

- a) 1. *Une croissance très forte de l'effort d'investissement des collectivités locales.*

Ainsi pendant la durée du V^e Plan (1965-1970), le taux de croissance annuel de la formation brute de capital fixe des collectivités locales s'est établi à 7,2 %. Il a été pendant le VI^e Plan, de 1970 à 1975, de 4,3 % par an. Pour le VII^e Plan, la progression retenue pour les années 1976-1980 ressortait à 4,5 % par an.

De ce fait, le volume des investissements réalisés par les collectivités locales devrait s'établir en 1980 — selon les prévisions chiffrées du VII^e Plan — à 51,7 milliards de francs, soit un doublement, en francs courants, par rapport à 1974. Pour cette dernière année, le total de leurs investissements s'élevait alors à 23,8 milliards de francs.

Le projet de loi sur les principales options du VIII^e Plan fournit d'autres éléments chiffrés sur cette évolution. Il en ressort qu'entre 1971 et 1978, le taux de croissance annuel moyen (en francs constants et en volume) *des dépenses d'équipement des administrations publiques locales s'établit à 5,1 %.*

Parallèlement, il est frappant de constater que le taux d'évolution des *dépenses d'équipement de l'Etat a été, pour la même période, de — 2,7 % !* Comment mieux illustrer le désengagement de l'Etat ? Il serait donc souhaitable de connaître les projections effectuées pour la durée du VIII^e Plan.

- a) 2. *Une part croissante revenant aux collectivités locales dans la réalisation des équipements publics.*

C'est la conséquence des deux mouvements décrits plus haut. Le retrait de l'Etat apparaît nettement dans le tableau ci-dessous :

Répartition de l'investissement public
(formation brute de capital fixe + acquisitions nettes de terrains)
entre les diverses administrations.

	ADMINIS- TRATION centrale.	ADMINIS- TRATION locale.	SECURITE sociale.	TOTAL
Moyenne 1959-1961.....	38,4	60,2	1,4	100
Moyenne 1964-1966.....	40,8	58,6	1,6	100
Moyenne 1969-1971.....	32,2	66,1	1,7	100
1974	26,4	70,9	2,7	100
1975	27,6	70,0	2,4	100
1976	22,5	75,2	2,3	100
1977	21,4	76,0	2,6	100
1978	20,8	77,2	2,0	100

Pour l'année 1976, si l'on considère cette fois les seules communes, on évaluait récemment leur part de formation brute de capital fixe par rapport à celle de l'ensemble des administrations à 59,6 % ; en 1970, ce même pourcentage était de 48,8 %.

Comment se présente l'avenir en ce domaine ? Le rôle du Plan devrait être de le délimiter avec autant de précision que possible. Dans son rapport pour avis sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, notre collègue M. Joseph Raybaud indiquait que « certaines études menées par le Commissariat du Plan font actuellement état d'une certaine stagnation de l'effort d'équipement des collectivités locales. D'ici à 1983, la progression des investissements des collectivités locales ne serait que de 2,5 à 3 % par an, soit un rythme inférieur de 50 % à la prévision du VII^e Plan ». Ces hypothèses doivent pouvoir être vérifiées avant l'adoption définitive du VIII^e Plan.

b) *En outre, d'ores et déjà la croissance des dépenses de fonctionnement des communes est préoccupante.*

Si la charge de réalisation des équipements a pesé lourdement ces dernières années sur les budgets des communes, on peut craindre que dans le proche avenir le relais soit pris par les dépenses de fonctionnement proprement dit.

En 1976, ces dépenses s'élevaient pour les communes et leurs groupements à 64,28 milliards de francs, contre 24,7 milliards de francs en 1970, soit une progression de 160,1 % entre ces deux années. Il convient de souligner qu'au cours de la même période la croissance des dépenses d'investissement n'était que de 133,9 %.

Bien plus, il apparaît à la lecture des Comptes de la Nation, présentés dans le rapport du Gouvernement sur les principales options du VIII^e Plan, que **les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales croissent à un rythme plus rapide que celles de l'Etat lui-même.**

Pour la période 1971-1978, le taux de croissance annuel moyen a été de 5,8 % pour les administrations locales, contre 4,8 % pour l'Etat.

Il est à craindre que cette évolution se prolonge au cours des cinq prochaines années : la poussée des dépenses de personnel — qui représentaient en 1976 42,9 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement — en constitue un élément essentiel. Mais, en outre, la mise en service des nombreux équipements réalisés au

cours des toutes dernières années ne peut manquer de susciter de nouvelles dépenses de fonctionnement, représentant pour les collectivités locales des coûts incompressibles, sauf à renoncer aux équipements construits.

Ces observations conduisent à porter un jugement pessimiste sur l'aptitude de ces collectivités publiques à faire face à leur tâches dans des conditions satisfaisantes.

2° LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

En dépit d'une fiscalité locale à la limite du tolérable, l'insuffisance de l'autofinancement les a contraintes à recourir à un **endettement excessif**.

a) *Le poids de la fiscalité directe locale.*

Chaque Français a pu en prendre conscience au fil des dernières années. En 1975, les impôts locaux représentaient 4,7 % de la production intérieure brute, contre 3,7 % en 1970.

Leur montant total s'élevait à 47,4 milliards de francs en 1977, au lieu de 25,1 en 1973 (+ 89 %). Leur rythme d'augmentation est bien supérieur à celui des impôts perçus par l'Etat qui n'a été, pour les mêmes années, que de 74 %. Cela résulte bien entendu de l'accroissement des charges ; mais **compte tenu de la rigidité de l'assiette, peut-on raisonnablement penser qu'une majoration des taux est encore supportable par les habitants et par les entreprises ?**

Alors qu'elle ne représentait en 1970 que 7,5 % de la fiscalité de l'Etat, la fiscalité du secteur communal atteint en 1976 8,6 % de celle-ci ; croit-on vraiment que, compte tenu de sa structure, l'évolution constatée ces dix dernières années peut raisonnablement être poursuivie ?

Malgré cet effort exceptionnel, les communes ne parviennent pas à dégager un autofinancement suffisant pour leurs dépenses d'équipement. En 1975 il ne représentait que 25 % des recettes de la section d'investissement et, avec 6,9 milliards de francs, 23,8 % en 1976. On observe d'ailleurs que sa part est plus importante dans les communes de moins de 2 000 habitants (26,7 %).

La décroissance des subventions de l'Etat explique également la dégradation des conditions de financement des investissements : leur part dans celui-ci n'est actuellement que de l'ordre de 16 %.

C'est pourquoi le Parlement fonde de grands espoirs sur l'engagement du Gouvernement de procéder en 1981 au remboursement intégral de la T. V. A. acquittée par les collectivités locales

sur leurs dépenses d'investissement. Depuis 1975, le Fonds de compensation de la T. V. A. est alimenté par des dotations de l'Etat en accroissement notable :

1975 : 1 milliard de francs ;
1976 : 500 millions de francs ;
1977 : 1 milliard de francs ;
1978 : 2 milliards de francs ;
1979 : 3,2 milliards de francs.

Cette évolution peut être jugée satisfaisante ; mais la réalisation complète de l'objectif implique que d'ici à deux ans, le montant de la dotation du Fonds atteigne 6,5 à 7 milliards de francs. Il n'est pas douteux que cette contribution de l'Etat devrait alléger la charge des collectivités qui investissent ; dans l'immédiat celles-ci connaissent un endettement inquiétant.

b) *La charge de la dette.*

La dégradation de la situation financière des communes s'inscrit en effet principalement dans leur **endettement accru dont le volume devient préoccupant**. L'insuffisance des autres ressources les a contraintes à recourir largement à l'emprunt pour financer leurs investissements ; *en 1974, il représentait 41,2 % des recettes de la section d'investissement ; le chiffre correspondant de 1976 était de 49,6 %.*

De ce fait, le total de la dette est passé de 31 milliards de francs en 1969 à 105,7 milliards de francs en 1976, pour l'ensemble des communes et leurs groupements. En francs courants, le volume de la dette a augmenté d'un peu plus de 15 % en moyenne chaque année. Ce sont les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants qui ont connu la plus rapide augmentation de leur endettement.

Désormais, le remboursement global de la dette (capital + intérêts) représente un élément essentiel des budgets des communes : près de 10 % (9,6 %) de l'ensemble des dépenses des communes. Son montant s'est élevé de 5,5 milliards de francs en 1970 à 9,8 milliards de francs en 1976.

Il est compréhensible que cette situation ne puisse se prolonger durablement. Il est exact que les investissements lourds, dont la durée d'amortissement s'effectue sur vingt ou trente ans, peuvent faire l'objet d'un financement sur ressources d'emprunt ; il s'agit d'une anticipation sur une faculté d'épargne future. Mais le danger grandissant réside dans le fait qu'au rythme actuel d'endettement, les collectivités locales ne seront plus en mesure avant peu de dégager à l'avenir cette épargne, en raison de la croissance

générale de leurs dépenses. Dans son rapport sur le VII^e Plan, le rapporteur pour avis de la Commission des Finances, notre collègue M. Maurice Blin, faisait déjà observer que la « continuation d'une telle politique (d'endettement) est inacceptable car elle menace l'équilibre même des collectivités locales ». Rien n'indique que depuis lors la situation se soit améliorée...

	< 20 000	20 000-100 000	> 100 000	TOTAL communes.	COMMUNAUTÉS urbaines.	TOTAL
1° <i>Emprunts contractés dans l'année</i> (en millions de francs courants).						
1972	4 948	2 682	1 776	9 406	555	9 961
1973	5 266	2 710	1 775	9 751	565	10 316
1974	5 158	2 673	1 768	9 599	913	10 512
1975	7 058	3 748	2 711	13 517	1 072	14 589
1976	7 549	4 367	2 988	14 905	935	15 840
2° <i>Total de la dette au 31 décembre</i> (en millions de francs courants).						
1972	23 014	11 948	8 760	43 722	2 558	46 280
1973	26 664	13 843	9 963	50 470	2 938	53 408
1974	29 831	15 924	11 039	56 795	3 740	60 542
1975	33 626	19 732	13 315	66 673	4 622	71 295
1976	38 686	22 814	15 536	77 838	5 300	82 338
3° <i>Annuités de la dette</i> (en millions de francs courants).						
a) Capital.						
1972	1 540	754	463	2 757	173	2 930
1973	1 766	830	637	3 233	201	3 434
1974	1 975	937	591	3 503	246	3 749
1975	2 111	1 057	598	3 766	255	4 021
1976	2 504	1 262	753	4 429	261	4 690
b) Intérêts.						
1972	1 148	604	409	2 161	128	2 289
1973	1 406	749	527	2 662	148	2 810
1974	1 696	933	595	3 225	187	3 412
1975	1 919	1 169	720	3 809	248	4 057
1976	2 400	1 420	929	4 749	332	5 081

E. — La Sécurité sociale.

En réalité, nous allons nous intéresser, au-delà de la Sécurité sociale et de ses différents régimes, à l'ensemble des transferts sociaux ainsi qu'à leur mode de financement.

1° L'EFFORT SOCIAL DE LA NATION

En 1977, l'effort social de la Nation (selon l'état annexé au projet de loi de finances pour 1979) s'est élevé à **469 milliards de francs, ce qui représentait 25 % du produit intérieur brut.**

Par grandes fonctions, ces dépenses se répartissent ainsi :

FONCTIONS	MILLIARDS de francs.	POURCENTAGE
Services communs	44,4	8,8
Santé	123,1	24,4
Invalidité, vieillesse, décès	189,9	37,7
Famille	74,5	14,8
Logement	19,9	3,9
Formation, chômage	20,2	4,0
Accidents du travail	18,9	3,8
Anciens combattants	12,9	2,6
Total brut	503,7	100
Transferts et doubles comptes	— 34,4	
Total net	469,3	

Quant au financement, il est assuré de la façon suivante :

SOURCES	MILLIARDS de francs.	POURCENTAGE
Cotisations des assurés	94,4	19,1
Cotisations des employeurs	275,8	56,3
Etat	96,1	19,5
Collectivités locales	7,9	1,6
Taxes affectées	9,4	1,9
Revenus des capitaux et divers	8,1	1,6
Total brut	491,7	100
Doubles comptes	— 13,8	
Total net	477,9	

Si on se limite à la Sécurité sociale, ce qui caractérise la France par rapport aux autres nations industrialisées, c'est **l'importance de la contribution des employeurs et la faiblesse de celle de l'Etat dans le total des recettes** (en 1972, les dépenses de la sécurité sociale étaient financées à 62 % par les employeurs, à 20 % par les assurés sociaux et à 16 % par l'Etat alors que ces pourcentages étaient respectivement de 34 %, 18 % et 40 % au Royaume-Uni).

Ainsi, des fonctions analogues à celles qui sont financées en France par la cotisation sociale le sont par l'impôt chez nos concurrents.

Cependant, la part prépondérante des cotisations sociales patronales a pour contrepartie un niveau relativement moins élevé des salaires directs dans notre pays (voir le tableau figurant au chapitre consacré à l'emploi).

Toutefois cette **importance des cotisations sociales place les industries qui emploient beaucoup de main-d'œuvre dans une situation particulièrement défavorable, qui ne manque pas d'avoir une influence néfaste sur l'emploi.**

2° L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES DÉPENSES

En utilisant la répartition fonctionnelle apparaissant dans l'état retraçant l'effort social de la nation, les dépenses par grandes fonctions ont évolué, de 1972 à 1977, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Evolutions des dépenses sociales par fonctions.

FONCTIONS	STRUCTURE		TAUX moyen de progression 1972-1977. %
	1972	1977	
1. — Santé	24,75	24,43	+ 19,5
Dont :			
Soins	4,63	4,32	+ 18,1
Hospitalisation	8,59	10,22	+ 24,0
Pharmacie	4,66	3,22	+ 11,2
2. — Invalidité, vieillesse, décès.....	37,08	37,70	+ 20,2
Dont :			
Invalidité	2,23	1,53	+ 11,1
Vieillesse régime de base.....	26,41	23,88	+ 17,4
3. — Famille	17,93	14,78	+ 15,3
4. — Logement	3,75	3,95	+ 21,0
5. — Formation, chômage.....	1,60	4,00	+ 43,8
6. — Accidents du travail.....	4,44	3,76	+ 15,9
7. — Anciens combattants, rapatriés...	3,71	2,57	+ 11,2
Total net.....			+ 19,0
Rappel :			
Indice de prix du P. I. B.....			+ 10,2
Indice de volume du P. I. B.....			+ 3,2
Indice de valeur du P. I. B.....			+ 13,8

Source : état retraçant l'effort social de la Nation.

On voit confirmée la croissance globale des dépenses sociales : + 19 % en valeur de 1972 à 1977, soit + 8 % en volume.

Certaines dépenses ont augmenté moins vite que la moyenne. Il en est ainsi pour les dépenses relatives aux anciens combattants et rapatriés en raison de la diminution progressive du nombre de bénéficiaires qui n'a pas été compensée par l'amélioration des prestations. Un phénomène analogue s'observe pour l'invalidité. Cela est plus surprenant pour les dépenses de pharmacie. Les mesures prises dans ce domaine par le Gouvernement semblent avoir mis un frein sensible au gaspillage qui prévaut en ce domaine : la croissance en volume est ainsi inférieure à 1 % par an. Pour la famille, la progression n'est que légèrement inférieure à la moyenne. La chute de la natalité — et en particulier la réduction du nombre de familles ayant plus de deux enfants — a ainsi largement compensé l'augmentation des prestations.

D'autres dépenses se sont accrues plus vite que la moyenne. C'est tout d'abord le cas des dépenses relatives à l'*indemnisation du chômage* qui ont connu une véritable explosion. Il faut citer ensuite les *dépenses d'hospitalisation* qui ont augmenté en volume au rythme moyen de 12,5 % par an, ce qui est considérable. Enfin, au sein des dépenses de vieillesse, celles relatives aux régimes complémentaires ont progressé plus fortement que les autres.

3° LES DÉPENSES SOCIALES AU COURS DU VIII^e PLAN

Les indications fournies dans la projection tendancielle de février 1979 ne sont pas suffisamment précises pour pouvoir être directement comparées aux chiffres que nous venons de citer.

En ce qui concerne les seules prestations sociales, la progression en volume serait, de 1978 à 1983, en moyenne de 5,9 % par an, ce qui marquerait un léger ralentissement par rapport au passé récent. Autour de cette moyenne, on observerait des augmentations sensiblement plus faibles pour les *prestations familiales* (+ 1 % par an en volume) du fait de la poursuite de l'effet démographique, et sensiblement plus fortes pour les *indemnités de chômage* (+ 20,8 % par an en volume), en raison des tendances à l'accroissement du nombre de chômeurs.

Comment cette évolution préoccupante pourrait être infléchie au cours du VIII^e Plan ?

— L'action prévue en matière d'*emploi* pourrait avoir pour conséquence indirecte de freiner la croissance formidable des indemnités de chômage.

— **Pour la famille, les perspectives démographiques incitent à une politique plus active.** Mais sans doute une meilleure efficacité des sommes déjà consacrées à la famille devrait être recherchée

avant leur augmentation. Une réflexion sur le quotient familial pourrait être menée dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan.

— La croissance des *dépenses de santé*, qui n'est pas propre à notre pays, pose un problème particulièrement ardu. En effet, les Français comprendraient difficilement qu'on leur refuse le bénéfice des derniers progrès de la médecine et de la chirurgie. **Le freinage des dépenses de santé ne peut donc provenir que d'une chasse patiente à toutes les dépenses inutiles, d'une meilleure utilisation des moyens existants, d'une limitation du nombre de centres hospitaliers bénéficiant des tous derniers progrès de la technique.** Ceci ne doit pas empêcher la poursuite de l'effort entrepris pour humaniser les hôpitaux. Il faut souligner aussi qu'un effort d'information et de prévention, mieux structuré qu'il ne l'est actuellement, permettrait sans doute de substantielles économies au niveau des soins.

— Pour la *vieillesse*, la période du VIII^e Plan est une période relativement favorable en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes creuses. Les perspectives, au contraire menaçantes pour la fin du siècle, ne devraient-elles pas conduire à la mise en place dès maintenant de systèmes basés au moins partiellement sur la capitalisation ?

4^e LES COTISATIONS SOCIALES

Nous avons vu, au chapitre consacré aux prélèvements obligatoires, que les cotisations sociales en représentaient 40 %, atteignant 15 % du produit intérieur brut.

Nous avons vu aussi que même si l'on parvient à ralentir la croissance des transferts sociaux, de nouveaux besoins financiers apparaîtront.

Nous avons signalé également que l'importance des cotisations sociales donnait une structure très particulière à la fiscalité française, une part très forte des ressources étant assise sur les salaires. Les entreprises de main-d'œuvre se trouvent ainsi relativement défavorisées par rapport à la concurrence étrangère.

Aussi de nombreuses voix se sont-elles élevées depuis longtemps pour que l'on modifie l'assiette des charges sociales. Le Gouvernement avait même pris des engagements qu'il n'a pas tenus, les rapports se sont accumulés et rien n'a encore été fait. Au contraire, les cotisations sociales ont été augmentées il y a quelques mois.

Parmi l'ensemble des modifications possibles, deux sont le plus couramment envisagées :

— une *nouvelle répartition des charges entre les entreprises* par une diminution du taux des cotisations prélevées sur les salaires compensée par une nouvelle cotisation assise sur la valeur ajoutée (il ne s'agit pas d'une majoration de la T. V. A., cette nouvelle charge n'étant pas déductible à l'exportation en particulier) ;

— *un transfert des charges sociales payées par les entreprises au budget de l'Etat* qui serait abondé par un accroissement de l'impôt sur le revenu ou de divers impôts et taxes spécifiques. (La non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu qui augmenterait de 2 millions le nombre des contribuables ne procurerait que des recettes modestes et donc, au-delà, il faudrait majorer les taux actuels.)

Pour obtenir des effets semblables sur les entreprises de main-d'œuvre, il est vraisemblable qu'il faut opérer un transfert plus important dans le premier cas (puisque'il s'agit d'une simple redistribution de la charge entre les entreprises) que dans le second (puisque'il s'agit d'un transfert de la charge vers les ménages).

Dans les deux cas, la *réduction du coût du travail, modifiant le coût relatif du travail et du capital, devrait entraîner* :

— *une augmentation sensible de l'emploi*, notamment dans les industries de main-d'œuvre et surtout celles disposant d'une main-d'œuvre peu qualifiée, à savoir dans l'ordre : habillement, cuir-chaussures. bois, textile, industries diverses. bâtiment et travaux publics, viandes et lait ;

— *un allongement des durées de vie économique des équipements* qui accroîtrait les capacités de production, ce qui provoquerait un ralentissement de l'investissement mais aussi une baisse des prix. L'augmentation de capacité et la baisse des prix devraient permettre un développement des exportations.

Dans le deuxième cas, il faut ajouter que *la diminution de la charge des entreprises devrait relever le taux de profit et donc favoriser le développement des investissements.*

Les différentes évolutions jouent plus ou moins dans chacun des deux cas mais l'on peut envisager pour le moyen terme une amélioration sensible de l'emploi, une croissance un peu plus soutenue qu'en l'absence de mesures et une détente sur les prix.

Cependant, les deux dispositions envisageables comportent des inconvénients et des risques.

La première (cotisation assise sur la valeur ajoutée) aggraverait les charges des entreprises individuelles car les revenus propres du dirigeant sont compris dans la valeur ajoutée et non dans les frais de personnel. Cet effet pourrait être compensé par une réduction de leurs cotisations de Sécurité sociale mais l'on risque là de bouleverser un équilibre déjà délicat pour l'ensemble des non-salariés. En outre, le ralentissement à court terme de l'investissement est peu favorable à la modernisation de l'économie nécessaire à long terme pour assurer la croissance et le plein emploi.

La seconde (transfert de charges des entreprises aux ménages), si elle est favorable au regard de la réduction des inégalités du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, risque d'être inefficace si les salariés revendiquent des hausses de salaires pour compenser l'augmentation des impôts, ce qui ramènerait finalement la charge sur les entreprises. En outre, les non-salariés seraient perdants. Il est vrai qu'actuellement, leurs charges sociales sont moins élevées que celles des salariés.

5. CATÉGORIES DE DÉPENSES ET MODES DE FINANCEMENT

Au moment de la création de la Sécurité sociale, elle était limitée essentiellement aux salariés et il pouvait sembler logique que la totalité des dépenses soit couverte par des cotisations assises sur les salaires. La généralisation de la Sécurité sociale permet maintenant de penser le problème autrement et de réfléchir au financement le plus adapté pour tel ou tel type de dépense.

— *Accidents du travail* : le système actuel de cotisation patronale, variable selon les professions en fonction des statistiques d'accidents, semble satisfaisant.

— *Maintien du revenu* : il s'agit de l'ensemble des prestations qui visent à permettre le maintien au moins partiel du revenu en cas de maladie, de chômage, d'invalidité ou après la retraite. Dans ce cas, il paraît logique que la cotisation soit assise sur le revenu, soit plafonné, soit sans plafond, les prestations étant elles-mêmes alors plafonnées ou non. Cependant, en ce qui concerne les retraites, le déséquilibre démographique attendu à partir de 1985 amène à se demander s'il ne serait pas préférable de choisir dès maintenant un système de capitalisation plutôt qu'un système de répartition.

— *Famille* : les allocations familiales font partie d'une politique nationale en faveur de la famille. Leur financement par des cotisations assises sur les salaires ne se justifie pas. Un financement par le budget général serait sans doute plus adéquat. Cependant, la contrepartie à trouver (sans doute une augmentation de l'impôt sur le revenu) devra se placer dans un cadre global mettant en jeu les autres avantages en faveur des familles et notamment le quotient familial.

— *Logement* : l'effort des entreprises en faveur du logement de leurs salariés (le 1^{er} patronal) pourrait être maintenu. Mais le financement de l'allocation logement et de la nouvelle aide personnalisée au logement, qui actuellement fait appel dans une large mesure à des cotisations assises sur les salaires, pourrait être revu dans le sens d'une budgétisation plus large, exprimant la solidarité nationale pour le logement des Français. Là aussi, la réflexion devra englober les avantages fiscaux existant en faveur du logement.

— *Santé* : il s'agit ici seulement de la réparation des effets de la maladie, à l'exclusion des indemnités journalières. La situation est là un peu plus complexe. En ce qui concerne les actifs (et sans doute les retraités), il s'agit d'un système d'assurance pour lequel la cotisation assise sur les salaires partiellement plafonnés semble assez bien adapté. Par contre, en ce qui concerne les conjoints et les enfants non-actifs, leurs dépenses de santé sont couvertes par inscription sur le compte d'un actif, sans supplément de cotisation, ce qui revient à faire payer ces dépenses par l'ensemble des actifs. Là encore, cet effort pour les non-actifs (qui constitue aussi pour partie un aspect de la politique familiale) pourrait être financé selon d'autres modalités.

6° UNE MODALITÉ A ÉTUDIER

Parmi les possibilités de transfert envisagées plus haut, celle qui paraît pouvoir être mise en œuvre en priorité est sans doute le remplacement d'une partie des cotisations pour les allocations familiales par un relèvement de l'impôt sur le revenu. Mais les sommes en jeu sont considérables : le simple transfert de quatre points de cotisations (sur un total de neuf pour les allocations familiales) représente en 1979 environ 28 milliards de francs soit 27 % du rendement attendu de l'impôt sur le revenu actuel.

La préparation du VIII^e Plan devrait être l'occasion d'étudier les modalités de mise en œuvre de telles mesures. Parmi celles que l'on peut envisager figurerait notamment celle qui consiste à les lier à la réduction de la durée du travail, envisagée par ailleurs.

Le mécanisme pourrait être le suivant :

— une réduction de la durée du travail (par exemple d'une heure par semaine) serait opérée, le salaire versé serait intégralement maintenu. Simultanément, pour ramener le coût de l'heure de travail pour les entreprises à son niveau antérieur, on supprimerait un certain nombre de points de cotisations sociales (de l'ordre de 3 à 4 points pour une réduction d'une heure) ;

— la compensation pour le financement de la sécurité sociale serait assurée par un relèvement de l'impôt sur le revenu.

Il convient de signaler que le délai qui s'écoule entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt sur le revenu créerait un déficit temporaire pour les finances publiques. L'équivalent du manque à gagner pour l'Etat de ces quelques mois constituerait des disponibilités pour les ménages, provoquant une relance qui resterait modeste avec les chiffres que nous venons d'envisager.

F. — Les entreprises publiques.

1° LA POLITIQUE A MOYEN TERME DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le rapport sur les options du VIII^e Plan consacre un paragraphe à la politique à moyen terme des entreprises publiques. Le souci d'améliorer la gestion de ces entreprises, de clarifier leurs rapports avec l'Etat, notamment dans le cadre de contrats de programmes, de renforcer et d'unifier les contrôles, rejoignent les préoccupations maintes fois exprimées par la commission des finances et, en particulier, par son président, M. Edouard Bonnefous. Cette volonté déjà manifestée à plusieurs reprises dans le passé sera-t-elle cette fois-ci suivie de réalisations concrètes ?

Par contre, le rapport reste très discret sur les modalités de financement des entreprises publiques. Après avoir rappelé brièvement leur place dans la Nation, nous examinerons comment se pose le problème.

2° LA PLACE DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS L'ÉCONOMIE

La place des entreprises publiques dans l'économie est loin d'être négligeable.

Importance des grandes entreprises nationales dans l'économie.

	PRODUCTION des entreprises nationales (en pourcentage des branches marchandes non agricoles).		VALEUR ajoutée des entre- prises nationales (en pourcen- tage du P.I.B. marchand non agricole, francs courants).	EFFECTIFS EMPLOYÉS par les entreprises nationales.	
	En francs 1970.	En francs courants.		En milliers.	En pour- centage de l'emploi des activités marchandes non agricoles.
1959	5,8	6,6	8,6	1 010	8,2
1965	5,6	5,7	6,9	1 017	7,4
1970	5,2	5,2	6,1	959	6,4
1975	5,5	5,2	5,5	944	6,1
1976	5,5	5,3	5,6	943	6,1
1977	5,7	5,3	5,5	»	»

Source : *Economie et statistique* n° 103, d'après les Comptes de la Nation.

Mais la principale particularité des entreprises nationales est l'importance de leurs investissements comme le montre le tableau ci-dessous :

L'effort d'investissement des grandes entreprises nationales.

	TAUX D'INVESTISSEMENT (F. B. C. F. - / valeur ajoutée).		PART des entreprises nationales dans la formation brute de capital fixe des sociétés et des entreprises individuelles.
	Entreprises nationales.	Autres sociétés.	
	En pourcentage.		
1959	46,6	18,1	24,2
1963	43,2	20,0	18,2
1967	47,5	19,0	18,3
1970	38,3	19,7	14,6
1973	37,5	18,7	12,7
1974	42,1	18,2	13,5
1975	47,6	16,3	17,6
1976	46,4	17,0	17,0
1977	48,6	15,9	18,4
1978	52,0	14,7	21,4

Source : *Economie et statistique* n° 103, d'après les Comptes de la Nation.

Après avoir connu une période de ralentissement, les entreprises nationales ont contribué dans la période récente à un maintien de l'investissement de l'ensemble des entreprises. Ceci résulte principalement des efforts accomplis en matière de téléphone puis d'électricité d'origine nucléaire.

Une autre caractéristique des entreprises nationales est l'importance des frais de personnel.

Importance des frais de personnel.

	GRANDES ENTREPRISES nationales.		AUTRES SOCIÉTÉS et quasi-sociétés.	
	Rémunération des salariés total du compte de production.	Rémunération des salariés valeur ajoutée.	Rémunération des salariés total du compte de production.	Rémunération des salariés valeur ajoutée.
1959	47,6	66,2	»	58,6
1963	51,4	73,1	»	61,0
1967	51,8	73,7	»	60,1
1970	49,3	70,7	30,6	63,8
1973	50,0	75,6	31,4	64,2
1974	49,0	81,9	30,0	65,9
1975	48,7	79,2	32,8	63,3
1976	47,9	78,5	32,7	63,7
1977	48,4	78,6	33,7	63,5

Source : Economie et Statistique n° 103, d'après les Comptes de la Nation

**3 LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES
AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES**

Pour l'ensemble des entreprises publiques, il faut tout d'abord observer la progression des subventions d'exploitation qui ont permis une baisse du prix relatif. **C'est dire que globalement, les consommateurs ont bénéficié, via les entreprises publiques, d'un apport de l'Etat.**

Ainsi, en base 100 en 1959, l'indice de prix relatif des entreprises nationales s'est établi à 80,7 en 1974 pour remonter légèrement ensuite. De grandes disparités existent, il est vrai, puisque

toujours en base 100 en 1959, l'indice de prix relatif s'établit aux environs de 30 pour Gaz de France et de 130 pour la R. A. T. P. On observe la même dispersion pour les subventions d'exploitation puisqu'elles sont fortement concentrées sur trois entreprises comme le montre le tableau ci-dessous :

Les trois principaux bénéficiaires des subventions d'exploitation.

	PART DE CHAQUE ENTREPRISE dans le total reçu par les entreprises nationales.			PART DES SUBVENTIONS d'exploitation dans la production de chaque entreprise.		
	Charbon- nages de France.	S. N. C. F.	R. A. T. P.	Charbon- nages de France.	S. N. C. F.	R. A. T. P.
	(En pourcentage.)					
1959	3,8	75,1	6	1	12,8	11,8
1963	20	48,8	7,1	13,5	17,4	29,7
1967	23,2	63,1	10,2	22,6	27,6	46,1
1970	32,2	46,1	15,7	29,8	17,1	53,5
1973	28,8	46,2	18,4	37,5	19,6	66
1974	22,2	51,1	18	21,5	19,2	63,3
1975	18,9	53,8	18,2	19,4	22,7	64,1
1976	22,1	55,6	16,4	27,6	25,4	60,7
1977	22,3	56	12,5	36,6	34,7	60,4

Source : *Economie et statistique* n° 103, d'après les Comptes de la Nation.

C'est grâce à ces subventions d'exploitation que les entreprises nationales parviennent à dégager une épargne brute sensiblement supérieure à celle des autres entreprises (voir en deuxième partie le tableau décrivant le partage de la valeur ajoutée).

La croissance de leurs investissements a entraîné, pour les entreprises nationales, une diminution du taux d'autofinancement : celui-ci passe de 77 % en 1970 à 49 % en 1974, 39 % en 1975, 49 % en 1976, 57 % en 1977.

Les entreprises nationales doivent donc recourir de manière importante à l'endettement comme le montre le tableau ci-après.

Compte de capital et compte financier consolidés des grandes entreprises nationales.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	(En milliards de francs.)						
Emplois totaux.....	22,7	24,5	26,9	27,3	32,7	39,8	50,3
Dont :							
F. B. C. F.	15,2	15,7	16,4	18,6	22,7	31,5	35,6
Variations de stocks.....	0,3	0,4	1,2	0,6	1,5	1,2	0,9
Accroissements d'actifs financiers (nets de recouvrements)	3,4	0,2	1,6	2,8	3,7	1,0	8,2
Remboursements	4,2	7,7	7,5	4,6	4,7	5,8	4,1
Ajustement	— 0,7	0,2	0	0,1	— 0,1	0,1	1,4
 <i>Ressources de financement.</i>							
Autofinancement (épargne brute).	11,7	11,9	11,2	13,0	11,1	12,4	17,6
Dont : subventions d'exploitation	5,0	5,5	5,5	7,0	7,2	8,7	10,8
Transferts nets en capital.....	0,7	0,6	0,7	0,9	1,6	1,7	1,6
Obligations	3,0	6,3	6,1	5,4	4,4	9,8	9,4
Actions et autres participations..	1,4	1,7	2,3	1,0	1,3	2,0	2,4
Crédits à moyen et long terme..	3,1	2,8	4,3	3,8	8,6	6	12,8
Crédits à court terme.....	2,6	1,0	2,5	3,0	6,1	2,5	6,4

Source : *Economie et statistique* n° 103, d'après les Comptes de la Nation.

On y remarque notamment l'importance des obligations : de 1970 à 1976, les entreprises ont emprunté 44,4 milliards de francs sur le marché obligataire contre 35,4 pour les autres sociétés. Plus récemment, et notamment en 1974 et 1976, les entreprises nationales ont recouru à des emprunts à moyen et long terme dont une part notable a été souscrite à l'étranger.

4° LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT POUR LE VIII^e PLAN

Nous avons déjà signalé que le volume des investissements à réaliser par les entreprises nationales ne devrait pas croître au rythme des dernières années, la part des entreprises nationales dans le total des investissements des entreprises se réduisant en conséquence. **Cela résulte en particulier du ralentissement de l'effort d'équipement téléphonique et de la stabilisation, à un palier élevé il est vrai, du programme électronucléaire.** Sauf si de nouveaux programmes se révélaient nécessaires, on pourrait même assister à une diminution des investissements en fin de Plan.

Quant au mode de financement de ces investissements, aucune indication n'est fournie. Pourtant, malgré le léger freinage prévisible, le haut niveau d'investissements atteint nécessite des moyens financiers très importants. Le rapport sur les options ne dit rien quant à l'orientation qui sera prise pour **la répartition future entre les trois principales sources : les consommateurs, l'Etat et le marché financier. C'est pourtant là un problème majeur** sur lequel le VIII^e Plan devra se prononcer.

Les clients des entreprises publiques continueront-ils à bénéficier de baisses de prix relatives ou une politique de relèvement des tarifs (amorcée en 1978 mais semble-t-il abandonnée depuis), en dépit de son effet immédiat sur les indices de prix, amènera-t-elle les clients à mieux contribuer à l'équilibre financier et au développement des entreprises publiques ?

Les contraintes qui pèsent sur l'ensemble des finances publiques permettent-elles à l'Etat de continuer à supporter des subventions sans cesse croissantes aux entreprises publiques ? A l'inverse, l'Etat compte-t-il jouer son rôle d'actionnaire en accordant aux entreprises publiques les dotations en capital qui leur sont nécessaires pour assurer leur expansion ?

Le recours à l'endettement sur les marchés étrangers pourrait-il être poursuivi sans menacer la situation du franc ? Le marché financier intérieur aura-t-il la capacité suffisante pour répondre aux besoins des entreprises nationales ou le financement de celles-ci s'effectuera-t-il au détriment des entreprises privées ?

Telles sont les questions auxquelles les travaux de préparation du VIII^e Plan devront répondre.

— quels moyens mettre en œuvre pour assurer l'indispensable reconquête du marché intérieur ?

— comment poursuivre le redressement de l'épargne des entreprises ?

— que faire pour que les Français dirigent leur épargne vers les entreprises ?

— quelle réforme proposer pour les circuits financiers assurant une décentralisation raisonnable tout en réduisant les coûts ?

— comment choisir entre la stabilité des prélèvements obligatoires et le développement des dépenses publiques et en particulier des transferts sociaux ?

— la réflexion globale sur le budget de l'Etat, le poids des services votés, l'efficacité des transferts économiques ;

— comment assurer la maîtrise des finances locales et freiner l'endettement des collectivités locales ?

— quelles mesures peut-on proposer pour freiner les transferts sociaux ?

— poursuivre l'étude d'une modification de l'assiette des cotisations sociales ;

— quelle part les consommateurs, l'Etat et le marché financier joueront dans le financement des entreprises publiques ?

Telles sont les études qu'il faudra entreprendre pour que le VIII^e Plan prenne tout son sens dans le cadre d'une stratégie qui serait véritablement choisie.

COMPTE RENDU DES DEBATS EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 20 juin 1979 la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation a procédé, sur rapport de M. Lombard, à l'examen pour avis du projet de loi portant approbation du rapport sur les principales options du VIII^e Plan.

Dans un exposé liminaire, le rapporteur pour avis a commenté les trois grandes parties de son rapport écrit, en présentant au fur et à mesure les conclusions auxquelles il parvenait.

Puis un large débat s'est instauré au sein de la commission.

Pour M. Ballayer le problème dominant est celui de l'emploi avec la perspective inquiétante de 1.8 million de demandeurs d'emploi. A ce sujet, M. Ballayer pose deux questions qui lui semblent fondamentales : comment relancer l'économie sans mettre en péril la balance commerciale ? Peut-on éviter, au niveau européen de lutter contre la concurrence sauvage permise par les écarts entre les coûts salariaux ?

M. Le Pors a approuvé le rapporteur pour avoir indiqué les chiffres qui manquent singulièrement dans le texte qui nous est soumis. Il a noté que l'affirmation « Il ne s'agit pas d'une crise » marquait une rupture avec les affirmations qui avaient prévalu dans le passé. Il s'est interrogé sur la cohérence entre les mesures prises pour favoriser l'emploi et les perspectives tracées par les projections. S'agissant du commerce extérieur il a rappelé que la forêt française était la première d'Europe et que néanmoins nous étions gros importateurs de meubles. Il a souligné que le taux d'autofinancement des entreprises s'était déjà redressé. M. Le Pors a rappelé que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés avaient un rendement égal il y a vingt ans et qu'actuellement le premier produit le double du second. Enfin s'agissant de la croissance des dépenses publiques il a indiqué qu'il y avait un phénomène de cliquet : elles croissent à l'occasion des crises ou des guerres mais ne décroissent pas ensuite.

M. Blin, rapporteur général, a également souligné la carence en chiffres du rapport sur les options, faisant de celui-ci un bon devoir, certes brillant mais insuffisant. Il s'est félicité qu'il propose comme un impératif les réformes de structure. Néanmoins il lui semble qu'il comporte une très grave lacune : il n'est rien dit de pré-

cis sur les conséquences de la crise de l'énergie sur l'industrie française. Plusieurs questions auraient ainsi dû être traitées. Quels secteurs sont menacés, quels secteurs profiteraient d'une raréfaction de l'énergie ? Dans quels secteurs des entreprises nouvelles, peu consommatrices d'énergie, devraient-elles être créées ? Combien de temps des secteurs actuellement bien portants comme l'automobile le resteront-ils ? Comment corriger l'insuffisance de la recherche appliquée à l'industrie ? Le marché commun agricole serait-il arrivé à la limite de son efficacité ? Dans quels secteurs des coopérations industrielles comme celle de l'Airbus sont-elles envisageables ? Enfin quel sera le coût de toutes ces mesures en investissements, et comment les financer ?

M. le président Bonnefous a également centré son intervention sur la crise de l'énergie, qui lui paraît dominer tous nos problèmes. Il a regretté que l'on n'ait pas mieux exploré les moyens d'y faire face. Il a cité en particulier le cas de l'agriculture, maintenant fortement mécanisée et donc directement menacée par une pénurie d'énergie.

*
* *

Au terme de ce débat, sur proposition du rapporteur, la commission a décidé de donner un **avis favorable** au projet de loi sous réserve que le Gouvernement fasse entreprendre les études complémentaires proposées par le rapporteur dans sa conclusion, ainsi que celles portant sur les conséquences de la crise de l'énergie.

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'Avenant à la Convention entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune du 28 juillet 1967, modifiée par l'Avenant du 12 octobre 1970, ensemble un Echange de lettres, signé à Washington le 24 novembre 1978,

Par M. Gustave HÉON.

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 894, 1022 et in-8° 180.

Sénat : 377 (1978-1979).