

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1974 ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguella, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I, II et III et annexes 1 à 49), 682 (tomes I à XVIII), 683 (tomes I à III), 684 (tomes I à VII), 685 (tomes I à V), 686 (tomes I à XXIV), et in-8° 52.

Sénat : 38 (1973-1974).

Lois de finances. — Prix - Monnaie - Commerce extérieur - Productivité - Emploi - Inflation - Budget 1974.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE. — LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.	17
CHAPITRE PREMIER. — A travers les perturbations monétaires, économiques et financières internationales.	19
A. — La flambée exceptionnelle des cours des denrées et des matières premières	19
B. — Les soubresauts de la crise monétaire internationale.....	24
C. — Le dollar et l'économie américaine	29
D. — La négociation commerciale internationale.....	34
E. — L'esquisse du futur système monétaire international.....	41
CHAPITRE II. — L'économie française : satisfactions mais inquiétudes.	51
A. — Le rythme soutenu de la production	52
B. — La situation relativement favorable de l'emploi.....	60
C. — La difficulté de sauvegarder des équilibres extérieurs satisfaisants	66
D. — Le mal inflationniste.....	79
DEUXIEME PARTIE. — LA LOI DE FINANCES POUR 1974.	101
TITRE I^{er}. — L'analyse du budget.	103
CHAPITRE PREMIER. — Les charges.	103
A. — Les dépenses à caractère définitif.....	105
B. — Les dépenses à caractère temporaire.....	124
CHAPITRE II. — Les ressources.	129
A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif	130
B. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire	139
CHAPITRE III. — L'équilibre général.	141
TITRE II. — Budget et politique générale.	143
CHAPITRE PREMIER. — Budget et problèmes monétaires.	145
CHAPITRE II. — Budget et problèmes économiques.	153
CHAPITRE III. — Budget et problèmes sociaux.	165

INTRODUCTION

Généralités.

Mesdames, Messieurs,

Il est fréquent, pour les hommes politiques comme pour les éditorialistes, de situer leurs interventions ou leurs articles à un tournant de l'histoire, comme si l'histoire n'était pas faite que de tournants.

Nous essaierons d'échapper à ce défaut sans toutefois dissimuler les changements qui ont pu intervenir depuis le rapport général présenté à l'occasion de la discussion du budget de 1973.

Depuis cette date en effet la redistribution des cartes dans le monde a considérablement évolué. Il y a encore un an, on pouvait admettre que le monde se divisait en deux grandes classes, les Etats industrialisés et à haut niveau de vie d'un côté et les Etats en voie de développement, c'est-à-dire en fait sous-développés, de l'autre. Cette classification doit être, à l'heure actuelle, revue.

A côté des deux Etats les plus puissants, les Etats-Unis et l'U. R. S. S. disposant à la fois des atouts maîtres que constituent la puissance militaire et des réserves en matières premières encore importantes aux Etats-Unis et encore partiellement inexploitées en U. R. S. S., on voit apparaître des pays en voie de déclin parmi lesquels nous regrettons de devoir citer l'Europe, les pays en voie d'enrichissement parmi lesquels nous devons citer les pays producteurs de pétrole et les pays riches en matières premières et enfin les pays demeurant sous-développés ou en voie de développement qui, s'ils se sont allégés des pays en voie d'enrichissement, n'en ont pas profité pour autant.

Une seule exception à cette classification sommaire, la Chine, riche de ses 800 millions d'habitants, aux ressources encore mal connues mais disposant certainement de réserves très importantes dans à peu près tous les domaines.

Est-ce à dire que ce classement est assuré de pérennité ? Certainement pas et nous allons tenter de le démontrer dans les propos qui suivent.

Energie et inflation.

Lors de la présentation de notre note d'information économique et financière à l'automne 1973, présentation qui a eu lieu le 16 octobre 1973, nous disions en exergue que la situation était dominée par le rôle du pétrole et par l'inflation, le pétrole ne constituant qu'un des éléments de l'inflation.

Pour la petite histoire, nous précisons déjà dans le tome I du rapport général sur le budget de 1973 que notre taux d'inflation s'inscrivait dans le peloton de tête des taux enregistrés dans les nations industrialisées et que nous étions loin de l'objectif défini par le Ministère de l'Economie et des Finances qui était de maintenir notre hausse des prix un point en-dessous de ce qu'enregistraient les autres nations les plus avancées et une étude datant du 16 novembre indique même que de juillet à septembre nous sommes tristement mais largement en tête avec 2,4 % contre par exemple 1,8 % à l'Italie et 0,2 % à l'Allemagne.

L'inflation comporte toujours au moins deux aspects : une partie importée d'abord, dont la crise pétrolière représente l'un des éléments, la seconde étant constituée par l'envolée des prix de certaines matières premières (par exemple : la laine, le cuir, le zinc, le cuivre, etc.) d'autre part, une inflation interne engendrée soit par les coûts — et qui peut, pour une partie d'ailleurs importante, dépendre de la première — soit par une insuffisance des moyens de production dépendant de défauts d'investissements, de main-d'œuvre qualifiée ou de tout autre sujet.

Cette seconde cause se traduit tôt ou tard, en face des besoins croissants, par une hausse des prix par la demande.

Nous rappelons sur ce point que 39 % des entreprises se déclarent incapables de produire davantage et que, parmi celles-ci, 35 % d'entre elles évoquent l'excès de charges financières et 47 % les insuffisances d'autofinancement qui se traduisent par une détérioration de ce taux de 79,9 % en 1968 à 69,3 % en 1972 comme le relatent les Comptes de la Nation.

Pour l'inflation importée, seule peut agir une solidarité internationale peu perceptible jusqu'ici en dépit des sondages favorables de l'opinion publique ou, alors, une politique étrangère assez adroite pour nous permettre de recueillir les dividendes de cette

politique. Malheureusement, cette dernière solution s'appuie sur un certain égoïsme national qui n'est pas sans risque s'il se transmet par osmose à des nations mieux nanties que la nôtre.

Quant à l'inflation interne, l'apparente apathie des Pouvoirs publics — ayant uniquement recours à des moyens classiques sans effet à court terme ou comptant sur le temps pour arriver à l'apaisement spontané des tendances néfastes — conduit à se trouver confrontés à des problèmes sans solution évidente et difficilement acceptables par l'opinion publique traumatisée par les mauvaises nouvelles qu'elle enregistre chaque jour ou par des déclarations apaisantes qui sont controuvées le lendemain.

L'inflation ressemble à une maladie infectieuse grave. Diagnostiquée et traitée à son début, elle peut guérir dans un temps très court sans laisser de trace. Lorsqu'elle a pris vigueur aux dépens d'un corps anémié, le traitement en est plus difficile, moins efficace et la convalescence est lente.

Or, en cette matière, comment ne pas noter les maladresses psychologiques comme les erreurs de jugement qui contribuent à aggraver notre situation.

Nous n'en évoquerons que quelques exemples. Parmi les premiers nous avons déjà noté les divergences apparues entre les déclarations successives des membres du Gouvernement sur la conversion de la rente Pinay, sur la politique Outre-Mer, sur la taxation au détail de certains articles alimentaires ou d'usage courant sur la crise pétrolière pour laquelle les discours quasi quotidiens nous affirment que nous en sommes préservés, alors qu'en même temps on nous recommande l'économie et l'interdiction de certaines pratiques de stockage individuel de même que, et sur ce même sujet, l'annonce, quinze jours avant, d'une hausse certaine des produits pétroliers ne pouvait manquer d'amener la constitution de stocks de précaution.

On voudrait engendrer la panique que l'on ne s'y serait pas pris beaucoup mieux.

Maladresse psychologique et erreur de jugement qu'un amendement de justice fiscale qui porte gravement atteinte au crédit de l'Etat en imposant des mesures rétro-actives dont l'effet financier global est peu important mais qui contrevient à toutes les conventions passées avec l'Etat. C'est ainsi qu'au nom de la morale, on authentifie des procédés immoraux.

Erreur de jugement quand on ignore ou feint d'ignorer qu'une hausse continue des prix de gros, même en tenant compte de leur amortissement, quand ils passent au stade des prix de détail ne peut manquer de faire pression sur ceux-ci au bout d'un certain temps et le tableau annexé à ce préambule illustrera notre pensée.

Erreur toujours, quand nous ne tenons pas compte des expériences précédentes. On croit pouvoir taxer à un seul stade, la distribution même par le biais des marges sans taxer tous les autres et taxer tous les autres nous est impossible avec les moyens de contrôle dont nous disposons.

Erreur plus grave encore quand depuis plus de quinze ans, grâce à un anti-américanisme viscéral s'ajoutant au conservatisme technologique de certains technocrates impénitents, le Ministère des Finances par son obstruction systématique lors de l'élaboration du VI^e Plan a contribué à retarder de quelque quatre à cinq ans la construction de nouvelles centrales nucléaires qui nous font cruellement défaut.

Nous savons bien que de telles centrales sont, pour l'instant, réservées à la production d'énergie électrique qui elle-même représente moins de 25 % de notre énergie. Il n'en est pas moins vrai que le passage à 45 % de cette proportion nous permettrait de réduire notre consommation de pétrole qui risquerait, sans précaution, d'atteindre 75 à 80 % de nos besoins énergétiques en 1980.

Sans vouloir faire de comparaison de valeur, on ne peut s'empêcher de penser que La Villette représente une centrale nucléaire de 1.200 mégawatts électriques, que la seule part française du Concorde représente six centrales nucléaires de 1.000 mégawatts électriques — cela seulement pour fixer les ordres de grandeur.

On peut ajouter à ce commentaire sur l'énergie et l'inflation que la hausse des matières premières importées s'accroît pour les métaux non ferreux et n'a pas atteint son apogée pour le pétrole et, à cette hausse des prix, vient se superposer une certaine pénurie ajoutant des effets induits par une répercussion des conversions difficiles qu'elle entraînera.

Quelle est l'influence exacte de la crise pétrolière sur les prix et sur l'approvisionnement. Il est encore tôt pour l'évaluer.

Cependant, on peut déjà noter certaines évidences. Notre flotte pétrolière ne couvrant nos besoins qu'aux environs de 60 %, sans tenir compte des affrètements toujours aléatoires, les

40 % restants, s'ils nous sont bien attribués par les pays producteurs, seront chargés sur des bateaux dont nous ne savons pas s'ils prendront obligatoirement le chemin de la France.

La politique pétrolière que nous avons menée et qui, toute considération morale mise à part, a conduit le Gouvernement à ne permettre aux sociétés pétrolières françaises que la répercussion en valeur absolue de la seule hausse du brut sans tenir compte des hausses intervenues à d'autres titres a pour conséquence de ne pas inciter les grandes compagnies pétrolières à favoriser un marché jugé moins rémunérateur.

Quant à l'effet direct des hausses du brut et en étant très prudent dans ces évaluations qui donnent lieu à d'innombrables controverses entre économistes, il serait de 1,2 % en moyenne pour un doublement du prix du brut. Quant aux effets induits, ils pourraient atteindre jusqu'à 10 % dans certaines activités.

Ajoutons à cela les hausses dues à l'accroissement du prix de certaines matières premières même après l'effet d'amortissement de la valeur ajoutée et dont nous indiquons quelques exemples avec les réserves d'usage : une hausse de 100 % du prix du cuir brut entraîne une hausse de 45 % du prix du cuir ouvré et de 10 % sur le prix des chaussures au détail.

Une hausse de 100 % des prix agricoles entraînerait par son seul effet mécanique un relèvement de 20 % de la consommation des ménages, ce qui amènerait en dehors même de l'effet psychologique à donner à cet élément de l'indice des prix un poids qu'il n'a pas dans les statistiques officielles actuelles.

Et à ce sujet, nous voudrions dissiper une illusion.

La crise du pétrole, même si elle passe sa phase la plus aiguë, ne disparaîtra pas totalement.

Les réserves connues, probables ou possibles, compte tenu de l'accélération des besoins, fixent le terme de cette énergie fossile dans une fourchette se situant entre vingt et cinquante ans, c'est-à-dire très près de nous si elle est assez large.

Heureusement qu'à tout malheur l'humanité a, jusqu'à présent, trouvé des remèdes à tout le moins momentanés et la hausse continue des prix du pétrole brut rend compétitives des conversions énergétiques auxquelles on a eu tort de ne pas penser plus tôt (telle que l'exploitation de schistes bitumeux ou de sables asphal-

tiques dont l'abondance est grande mais qui, malheureusement, ne favorise pas l'Europe, et le recours à de riches gisements de charbon jadis trop onéreux à exploiter mais malheureusement aussi extérieurs à l'Europe).

Tels sont les remèdes. Ils sont d'autant plus délicats à trouver que le Gouvernement doit louvoyer dans un couloir fort étroit bordé, d'un côté, par le risque de récession, voire de chômage, et, de l'autre, par le déclenchement d'un phénomène d'inflation incontrôlable.

Or, le laxisme généralisé que nous avons dénoncé dans notre note d'information du 16 octobre contient en lui-même les germes d'une véritable démission de la vocation du Gouvernement, du Patronat et du Syndicalisme.

Une véritable démocratie — et nous excluons une démocratie directe inapplicable dans les pays à forte population — suppose, sans faire aucune hypothèse sur la forme de la représentativité, la délégation par le peuple de son autorité à des représentants. Elle suppose aussi que ces représentants prennent en temps voulu des décisions opportunes et qu'enfin le peuple y réponde par un minimum de discipline.

Or, le laisser-faire — le laisser-aller — n'a jamais été autant à l'honneur que depuis quelques années.

C'est ainsi que les gouvernants se laissent déborder par les gouvernés et qu'après avoir connu chez les dirigeants des nations des siècles d'absence de conscience, nous entretenons maintenant des crises de conscience permanentes qui nous amènent à n'écouter que ceux qui crient le plus fort pensant que ces clameurs leur donnent automatiquement raison.

Ajoutons que le conservatisme le plus étroit se manifeste aussi bien dans le Patronat, gros ou petit, qui refuse peu ou prou l'adaptation au changement de société qui se fait, jour après jour, même sans révolution, que dans les syndicats, dont les dirigeants sont incapables de faire respecter les accords qu'ils concluent, même quand ils sont avantageux, et qui parfois prennent des décisions exactement contraires à leurs intérêts, même quand ceux-ci sont légitimes, et nous ne voulons citer que le conflit des fruits et légumes qui apporte un secours inespéré à la cause des grandes surfaces.

Il en est de même pour les entreprises nationales. A la S. N. C. F., par exemple, les dirigeants ferment des lignes secondaires, ce qui ne

constitue qu'un transfert de déficit et ensuite les syndicats se mettent en grève, ce qui n'a pour effet que de favoriser les transports routiers.

Enfin, chose plus grave, les gouvernements comptent de plus en plus sur le temps, la lassitude, l'initiative des autres pour résoudre tous les problèmes.

Les exemples fourmillent et, s'il n'est pas possible de leur trouver une place dans cette étude, il sera peut-être permis de les évoquer dans des interventions orales.

Et tous font de mauvais calculs. Le Français est épris de liberté et d'équité mais il aime qu'une main ferme vienne préserver ces deux conquêtes essentielles et il comprend de plus en plus mal que chacun agisse à sa guise sans s'inquiéter du tort qu'il cause à son voisin.

Les révolutions n'ont jamais commencé autrement, les guerres civiles non plus. Souhaitons pour notre pays que ses chefs de tous bords se ressaisissent pour lui éviter la pire des catastrophes.

Crise monétaire.

Nous ne reviendrons pas sur l'évocation de la crise monétaire, celle-ci ayant déjà fait l'objet de nos rapports précédents.

Nous voudrions simplement souligner que, dans notre Rapport d'information, à l'automne 1973, nous avons indiqué en annexe en relatant un voyage effectué en Extrême-Orient et dans le Pacifique Sud, si les monnaies européennes étaient acceptées, le dollar avait toujours la faveur des commerçants ou des hôtels, voire des banques.

Nous en avons tiré la conclusion, surtout dans les pays asiatiques qui sont particulièrement avertis de ces questions, que l'on avait davantage confiance dans les ressources économiques des Etats-Unis et dans sa faculté de redressement que dans le maintien de l'Europe dans un nirvâna monétaire.

Les événements de ces temps-ci semblent avoir donné quelque raison à cette façon de voir.

Malgré les difficultés internes du Gouvernement américain à travers l'affaire du Watergate et la démission du vice-président, la balance commerciale, comme la balance des paiements des Etats-

Unis ont largement profité de la baisse du dollar et de ses deux dévaluations de droit auxquelles s'est ajoutée une dévaluation de fait.

Ces derniers jours, nous avons donc pu assister sur les places européennes à une remontée spectaculaire du dollar et au Japon à deux dévaluations successives du yen.

Certains spécialistes pensent que le phénomène est irréversible et qu'à travers les difficultés que connaît le monde industrialisé plongé dans l'inflation et dans la pénurie énergétique, les Etats-Unis sont encore les moins mal armés pour affronter cette situation avec le minimum de dégâts.

D'autres, plus prudents, estiment que la hausse du dollar sur la plupart des marchés et par conséquent la faiblesse relative des devises qui avaient jusqu'alors fait prime sur les marchés mondiaux peut conduire à un nouveau renversement de la situation et à de nouvelles défaillances de la balance commerciale et de la balance des paiements américaines, encore que ces deux balances n'évoluent pas toujours dans le même sens, compte tenu de ce qu'une faiblesse du dollar amène des investissements étrangers mais, qu'en revanche, une faiblesse du dollar dans une période d'expansion retrouvée peut conduire à des importations plus coûteuses et par conséquent à déséquilibrer la balance commerciale.

Ces jours-ci toujours, la décision a été prise à Bâle par les Gouverneurs des Banques centrales — et annoncée mardi soir 13 novembre à Washington — de mettre fin au double marché de l'or, ce qui entraînait une chute spectaculaire du cours de l'or, chute dont beaucoup s'accordent à penser qu'elle n'est que momentanée à tout le moins dans son ampleur initiale.

Ce double marché avait été institué à Washington le 17 mars 1968 avec le cours de 35 dollars l'once sur le marché de Londres, puis nous rappelons que le prix officiel de l'or est monté à 42,22 dollars l'once après deux dévaluations du dollar et sur le marché libre, le prix de l'or s'est envolé jusqu'à 127 dollars l'once au cours de l'été 1973.

Les Banques centrales en profiteront-elles pour vendre de l'or à des cours plus avantageux que celui auquel il est fixé dans le bilan des banques, rien n'est moins sûr, mais nous rappelons pour mémoire que la France qui n'avait pas participé à l'accord

antérieur peut, même si le cours au marché libre du dollar se stabilise au cours de 80 à 90 dollars l'once, réévaluer ses réserves, ce qui ne manquerait pas de lui donner de nouvelles possibilités.

Peut-être les Banques centrales pourraient-elles également acheter de l'or et, en fait, servir de régulateur pour d'autres cours que ceux enregistrés actuellement dans cette période de désordre, rien n'est également moins sûr et il nous faut attendre le développement des événements pour voir quel bénéfice ou quel préjudice pourrait être retiré ou, au contraire, supporté par les Banques centrales et en particulier la France.

Un autre problème se posait pour la France. Elle devait rembourser dans la semaine du 12 au 17 novembre à la Bundesbank l'équivalent d'environ 2,2 milliards de dollars qui avaient servi à soutenir le cours du franc en septembre.

Selon les règles antérieurement en vigueur, le remboursement devait se faire proportionnellement à la compensation des réserves de la France.

Pour la partie en dollars, environ 60 %, aucun problème particulier ne se posait autre que celui de la hausse du cours du dollar.

Il n'en est pas de même pour l'autre partie qui devait se régler en or car nous estimons que la Banque de France n'a aucun intérêt à se dessaisir d'un or dont le cours sur le marché libre devient intéressant.

C'est à ce sujet qu'a été appliqué un nouveau mode de calcul des droits de tirage spéciaux par le Fonds monétaire international, permettant de régler les dettes par rapport à la parité ou aux taux centraux des monnaies en terme de D. T. S.

Il s'agit là de règles d'exception qui doivent, théoriquement, prendre fin au bout de cent vingt jours, ce délai pouvant être prolongé jusqu'à deux cent quarante jours.

Budget.

Et maintenant venons-en au budget.

Présenté en équilibre, il nous est également proposé comme neutre et même anti-inflationniste. Nous n'en sommes nullement persuadés.

Ce n'est pas parce qu'un budget est en équilibre apparent qu'il est par là même anti-inflationniste alors qu'il enregistre un accroissement de 12,4 %, égal à 0,2 % près à l'accroissement du produit intérieur brut et qu'il inclue une hausse des prix de 6,7 % dont nous savons très bien qu'elle sera largement dépassée sauf à prendre des mesures qui n'ont que trop tardé. Nous savons aussi que la hausse enregistrée sur les produits énergétiques, sur les matières premières, sur les produits issus de notre sol, viendra peut-être accroître certaines recettes indirectes de l'Etat, comme la T. V. A., mais affectera les dépenses de ce même Etat considéré comme patron, directement ou par ses budgets annexes et risquera d'amener des réductions d'activité, dans la circulation par exemple, ayant effet déprimant sur les recettes qui en découlent. Dans ce domaine nous attendons avec une certaine curiosité le collectif de fin d'année qui va devoir seulement ajuster les comptes de 1973 et, plus que les années précédentes, préfigurer le sens divinatoire de nos économistes.

De plus, il comporte les mêmes errements détestables que ceux déjà enregistrés les années précédentes.

Nous avons déjà dit que l'amendement de justice fiscale pourrait presque être qualifié d'amendement de rétro-activité fiscale tant ce procédé déplorable et contraire au crédit de l'Etat y est généralisé.

De même, une fois de plus, les arrêts du Conseil d'Etat y sont tournés.

Enfin, pour couronner le tout, s'y introduisent, comme nous l'avons constaté dans le passé et par le biais d'un simple article de loi, des dispositions qui bouleversent totalement de façon difficilement compréhensible et encore plus difficilement applicable, le régime de la Sécurité sociale.

Quand on songe que le budget social de la Nation dépasse le budget général, tel qu'il est présenté par le Gouvernement (224 milliards de francs contre 221), on comprend qu'il soit difficile d'accepter de telles modifications pour la Sécurité sociale — qui constitue la partie principale du budget social — sans qu'une loi spéciale et mûrement étudiée ne vienne permettre de mesurer l'ampleur et l'impact de tels bouleversements.

Encore, n'avons-nous pas parlé de débudgétisation. Celle-ci, en excluant l'article 11 que nous venons de citer, se poursuit insidieusement.

En dehors des transferts de la S. N. C. F. que nous avons évoqués, le recours aux emprunts privés pour des services publics : téléphone, autoroutes, etc., s'ils procurent sur le moment des disponibilités financières intéressantes, assèchent en fait le marché monétaire au détriment des emprunts que l'Etat pourrait réaliser directement et on nous annonce, pour un proche avenir, de nouvelles dépenses de prestige pour des réalisations qui sont peut-être de technique avancée mais sans proches débouchés commerciaux ou au contraire des dépenses qui, comme La Villette dans le passé, concernent des réalisations que les pays les plus en avance considèrent comme périmées.

Nous rangerons parmi celles-ci le transfert de certaines grandes écoles (Polytechnique, Ecole supérieure d'électricité, Ecoles agronomiques, etc.) dans des campus dont la formule est abandonnée outre-Atlantique et qui priveront ces écoles de professeurs extérieurs et de l'environnement dont elles ont besoin.

Tout cela se fait au détriment de réalisations d'un intérêt plus immédiat.

Nous allons construire une nouvelle ligne Paris—Lyon par turbo-train pour gagner d'autant moins de temps que des promesses viennent d'être faites pour nombre d'arrêts intermédiaires mais, dans le même temps, nous sommes incapables de prévoir avant 1976 la desserte rationnelle de Roissy-en-France vers Paris sans parler de celle de Roissy vers Orly qui est remise aux calendes grecques.

Nous avons construit Concorde et Mercure mais nous importons les machines-outils pour les construire. Notre désir de tout faire et tout seul est tel que nous n'achevons rien.

Il en est ainsi de l'informatique et nous ne parlons pas de la radio où nous réussissons si peu à imposer notre définition que nous sommes peut-être nous-mêmes sur le point de lui apporter de sérieuses modifications.

Il est grand temps de reprendre pied sur terre et de nous confronter aux réalités.

Le budget qui nous est présenté n'en est pas la traduction. Il devrait pour ne pas être inflationniste prévoir un suréquilibre par la réduction des dépenses et non pas par une augmentation des recettes.

Il devrait lutter contre les goulots d'étranglement de la production en accroissant les investissements qui sont au contraire menacés et une fiscalité motrice et non pas de constatation et de saupoudrage devrait permettre d'y arriver.

Il n'est pas question de pessimisme, il est question dans notre esprit de réveiller les Français, de leur dire une fois pour toutes la vérité et de les considérer comme majeurs, de leur rappeler que l'hexagone n'est pas l'Empire, mais que d'autres méthodes permettent ou permettraient d'arriver à bien vivre même dans l'hexagone.

Pour notre part, nous avons tenté par quelques amendements, et dans la mesure des moyens modestes laissés à la disposition du Parlement, d'apporter au texte qui nous est présenté des améliorations ou, à tout le moins, d'en éviter certaines nuisances évidentes sans aucune démagogie et sans céder à aucune pression.

Nous sommes prêts dans le même esprit à défendre tout projet efficace même impopulaire de lutte contre l'inflation. Le tableau annexé montre ce qui a été fait dans certains pays du Marché commun et nous n'avons pas entendu dire que cela avait nui à l'expansion de la R. F. A. par exemple.

Certes, les mentalités et les habitudes sont différentes mais l'imagination dont nous savons faire preuve dans d'autres domaines devrait nous permettre de préconiser puis d'imposer des mesures suffisantes pour assurer à notre pays un calme productif dont il a bien besoin.

MOIS	PRIX DE GROS		PRIX DE DETAIL	
	Indice base 100 en 1949.	Rythme annuel de hausse.	Indice base 100 en 1970	Rythme annuel de hausse.
Janvier 1972	257,1	+ 4,9 %	108,3	+ 5,6 %
Février	257,9	+ 5,2 %	108,9	+ 5,7 %
Mars	258,2	+ 3,7 %	109,4	+ 5,8 %
Avril	259,4	+ 4,5 %	109,8	+ 5,6 %
Mai	264,4	+ 5,4 %	110,4	+ 5,4 %
Juin	260,1	+ 4,8 %	111	+ 5,6 %
Juillet	261	+ 5,3 %	111,9	+ 6 %
Août	264,6	+ 5,6 %	112,5	+ 6,1 %
Septembre	267,3	+ 9,3 %	113,2	+ 6,3 %
Octobre	271,2	+ 10,5 %	114,2	+ 6,6 %
Novembre	274	+ 9,7 %	114,9	+ 6,9 %
Décembre	279,1	+ 10,9 %	115,5	+ 6,9 %
Janvier 1973	281,4	+ 9,4 %	115,5	+ 6,6 %
Février	284,6	+ 10,3 %	115,8	+ 6,3 %
Mars	287,4	+ 11,3 %	116,4	+ 6,4 %
Avril	291,3	+ 12,3 %	117,2	+ 6,7 %
Mai	295,8	+ 11,8 %	118,3	+ 7,1 %
Juin	291	+ 11,9 %	119,2	+ 7,4 %
Juillet	296	+ 13,4 %	120,2	+ 7,4 %
Août	298,5	+ 12,8 %	121	+ 7,6 %
Septembre	306	+ 12,2 %	122,1	+ 7,9 %

Indice des prix à la consommation (Europe des neuf) (1966-1972).

PAYS	AUGMENTATION sur la période considérée.
Islande	+ 48,6
Danemark	+ 44,4
Royaume-Uni	+ 41,0
Pays-Bas	+ 39,9
France	+ 35,0
Belgique	+ 28,1
Italie	+ 25,5
Luxembourg	+ 23,5
Allemagne fédérale	+ 22,4

Source : Eurostat.

La lutte contre l'inflation en Italie et en Allemagne fédérale.

PAYS	POLITIQUE MONETAIRE	POLITIQUE BUDGETAIRE	ACTION DIRECTE sur les prix et les revenus.	POLITIQUE de l'offre.
Italie	<p>Obligation pour les banques d'investir avant le 31 décembre 6 % de leurs dépôts en obligations (juin). Restrictions de crédits pour les grandes entreprises et les particuliers. Suppression jusqu'au 31 mars 1974 des crédits aux clients ayant déjà obtenu plus de 500 millions de liras. Contrôle accru des sorties de capitaux.</p>	<p>Maintien du déficit de 1974 au niveau de celui de 1973 par compression des dépenses publiques.</p>	<p>Blocage des prix des grandes entreprises, des prix alimentaires pour les produits de grande consommation et des loyers pour trois mois (juillet).</p>	
Allemagne fédérale	<p>Préparation d'un projet de loi augmentant les pouvoirs de la banque fédérale. Augmentation du taux d'escompte de 5 à 7 % depuis janvier. Réévaluation du deutschmark de 5,5 % en juillet après 3 % en mars. Augmentation du taux des avances sur titre (juin). Augmentation des taux d'intérêt à l'open-market.</p>	<p>Diminution de 5 % de certaines dépenses budgétaires. Réduction des subventions aux investissements. Suppression des amortissements dégressifs (mai). Taxe sur les investissements pour deux ans. Surtaxe de 10 % sur les revenus (juillet). Diminution de l'endettement de l'Etat et des Länder. Diminution de 10 % de l'aide régionale (juillet). Neutralisation des recettes fiscales supplémentaires. Suppression des privilèges fiscaux pour les propriétaires d'appartements. Emprunts fédéraux de stabilisation (2,1 milliards de deutschmark).</p>		<p>Mise en place d'un système d'adjudications publiques internationales. Aggravation de la législation anti-cartels. Importations facilitées en provenance des pays de l'Est.</p>

PREMIERE PARTIE

La situation économique et financière

Dans un environnement international essentiellement perturbé par l'inflation, par les difficultés dans les approvisionnements en matières premières et par les conséquences de la crise monétaire, la situation économique et financière de notre pays, au cours de l'automne 1973, apparaît à court terme plutôt bonne. Des menaces sérieuses pèsent cependant sur notre expansion et il se pourrait qu'aux succès incontestables observés aujourd'hui se substituent assez rapidement de sérieuses difficultés.

Certes on ne saurait accuser le Gouvernement de faire preuve d'une insouciance ou d'une légèreté condamnable ; force est néanmoins de constater qu'il tarde, sans raison précise, semble-t-il, à adopter des mesures indispensables pour enrayer l'éventuel déclenchement d'un processus pernicieux de « stagflation ». Ne faut-il pas craindre dès lors que celui-ci ne soit d'autant plus néfaste que cette temporisation inexplicable, ce laxisme déroutant auront été plus durables ?

CHAPITRE PREMIER.

A TRAVERS LES PERTURBATIONS MONETAIRES, ECONOMIQUES ET FINANCIERES INTERNATIONALES

La chute vertigineuse du dollar, au début de l'été, ne faisait que traduire le profond malaise observé dans la plupart des pays occidentaux : le système monétaire international était à reconstruire mais la spéculation entendait bien tirer le maximum de profit de cette période troublée par la disparition de l'organisation monétaire établie à Bretton-Woods.

L'inquiétante accélération des prix confirmait le désordre des monnaies : la flambée des cours des denrées et des matières premières était sans précédent, tandis que la progression de plus en plus rapide des taux d'intérêt apparaissait préoccupante.

L'inflation d'abord exportée d'Amérique par le déferlement des dollars était ensuite réexpédiée à destination des Etats-Unis qui connaissaient alors un développement des besoins d'importation, puis elle était, une fois de plus, renvoyée sur les partenaires commerciaux, notamment par le biais d'une limitation des exportations destinée à freiner les hausses des prix intérieurs américains.

Dans de telles conditions, s'il peut sembler habile pour un pays de rejeter sur ses voisins les causes des maux dont il souffre, il est évident que ceux-ci non seulement ne sauraient être pour autant guéris mais encore que l'absence ou la rareté de toute médication risque de provoquer une véritable gangrène résultant de l'inflation et de porter atteinte aux centres moteurs de l'économie nationale.

A. — La flambée exceptionnelle des cours des denrées et des matières premières.

Le désir de mieux vivre est aujourd'hui ressenti par la plupart des peuples du Monde ; en outre, l'explosion démographique que connaissent certains pays du Tiers Monde, le haut niveau des besoins industriels, les difficultés climatiques graves observées çà

et là expliquent la progression sans précédent de la demande actuelle de denrées. On peut, à cet égard, citer, à titre d'exemple, l'augmentation sensible de la consommation de viande de bœuf par habitant en Italie qui, de 1958 à 1970, est passée de 14 à 24 kilogrammes (contre 27 à 30 kilogrammes en France).

Quand les revenus le permettent, il faut également observer que, notamment par l'intermédiaire des *mass media*, les goûts tendent à s'uniformiser, alors que la production de viande bovine ne s'accroît que de 1 % par an ; ainsi la consommation japonaise de viande de bœuf a-t-elle été majorée, l'an dernier, de 10 %, d'où un doublement des importations qui, selon les prévisions, doubleront encore en 1973 ; et, par un curieux paradoxe, en France, la hausse des prix à la consommation de la viande de bœuf s'accompagne d'une baisse de 10 à 15 % des prix à la production, ce qui ne manque pas de décourager les éleveurs qui doivent investir des capitaux importants dans ce que nous pouvons assimiler à une industrie lourde.

Par ailleurs, le riz manque en Asie et nous en avons souligné les raisons dans le compte rendu de notre voyage en Thaïlande et l'U. R. S. S. pour pallier les difficultés résultant de récoltes insuffisantes l'an dernier a fait un appel massif au marché mondial. D'où le brutal retour à la perspective d'une pénurie agricole.

1° LA RUÉE SUR LES DENRÉES

Il y a quelques années à peine, se limitant, il est vrai, au cadre de la Communauté des Six, les rapports Mansholt et Vedel avaient dénoncé les dangers d'excédents pléthoriques : le remède préconisé alors consistait à retirer de la production plusieurs millions d'hectares de terres agricoles sans parler de l'abattage des vaches. Or, aujourd'hui, force est de constater qu'au plan mondial, les stocks sont au niveau le plus bas depuis vingt ans et que, malgré les bonnes récoltes de l'été, la F. A. O. craint « une pénurie alimentaire majeure ».

Comme les conditions climatiques de l'hiver 1973 ont compromis assez sérieusement la récolte des Etats-Unis qui assurent l'essentiel des besoins mondiaux, les prix des céréales ont atteint à la mi-mai de 1973 le niveau le plus élevé depuis vingt ans, l'indice général des céréales fourragères augmentant à l'époque de 11 % en un mois. Les signes de la pénurie de blé apparaissent d'ailleurs à la lecture du tableau ci-après, établi par les services de la revue *Entreprise*.

Production de blé.
(En millions de tonnes.)

	MOYENNE 1966-1967 1970-1971.	MOYENNE 1971-1972.	MOYENNE 1972-1973.
Europe de l'Ouest	49,2	56,7	56,3
Europe de l'Est	19,9	24,6	(22,0)
U.R.S.S.	90,2	98,8	(80,0)
Amérique du Nord	58,2	60,2	58,2
Amérique du Sud	9,1	9,5	(11,2)
Asie (sauf Chine)	42,4	51,5	(56,0)
Afrique	7,1	8,9	(9,1)
Océanie	11,1	9,0	(6,7)
Total	287,2	319,2	299,5

Source : *Entreprise* (20 juillet 1973).

On comprend, dans ces conditions, que les denrées fassent depuis quelques mois l'objet d'une spéculation effrénée : sur les principales places des Etats-Unis, les cours de certaines livraisons à terme ont dépassé 5,15 dollars alors que durant les dernières années les prix fluctuaient autour de 1,5 dollar.

A l'origine de cette frénésie des cours, il faut mentionner le contrat d'achat de céréales portant sur une valeur de 750 millions de dollars et d'une durée de trois ans passé en juillet 1972 entre le Gouvernement soviétique et les autorités américaines, en vue de permettre, à l'époque, à l'U. R. S. S. de pallier une baisse de près de 20 % de sa récolte de blé. Parallèlement, ayant recours à des intermédiaires occidentaux, les Soviétiques réussissaient en fait à obtenir 11 millions de tonnes de blé américain au lieu de quatre prévus initialement dans le contrat de juillet 1972. Les prix ne tardèrent pas à flamber sur le marché céréalier américain, provoquant la montée accélérée des prix intérieurs aux Etats-Unis alors que les céréales avaient été cédées à perte avec la nécessité de compenser cette perte aux cultivateurs et alors que les ventes étaient assorties de conditions de crédit très libérales.

Comme, dans le même temps, le Gouvernement soviétique se portait acheteur de céréales au Canada, en Australie, en France, le mouvement des prix agricoles s'amplifiait ; par ailleurs, le volume des chargements, l'importance des transports et les transbordements nécessités par la livraison de ces céréales déclenchaient une montée brutale des coûts maritimes.

Des constatations analogues pourraient être faites dans le domaine des produits animaux où une nouvelle demande solvable, en expansion rapide, ne semble pas devoir être facilement satisfaite. S'agissant, par exemple, des sources de protéines, on sait qu'en l'état actuel de la technologie, l'essentiel de l'approvisionnement est fourni par un petit nombre de pays : les Etats-Unis qui assurent à eux seuls près de 90 % du commerce international en soja et des besoins en tourteaux de toute nature, le Pérou et la Norvège pour la production et l'exportation de farine de poissons, le Sénégal pour l'arachide. Une mauvaise récolte s'accompagnant d'une diminution des emblavements de soja aux Etats-Unis, une intervention également importante des Russes sur ce marché, un réchauffement imprévu des eaux du Pacifique, la sécheresse en Afrique de l'Ouest, ont provoqué une flambée des cours de tous les produits destinés à l'alimentation animale et qui contiennent des protéines.

Comme l'essor de l'élevage européen est subordonné à la production de ces pays en prise directe avec les fluctuations du marché mondial, il était tentant en l'occurrence pour les Etats-Unis de faire sentir aux pays européens tributaires du soja le poids de leur dépendance, à la veille des négociations commerciales internationales : dans cette optique, la livraison de soja aux pays du Marché commun notamment devrait être subordonnée à une ouverture plus large de la Communauté européenne aux produits agricoles américains. Opportunisme politique certes ; toutefois, il est permis de se demander si les Américains ayant décidé l'embargo sur le soja puis y ayant renoncé, n'ont pas entre-temps modifié leur stratégie économique et s'ils ne tentent pas présentement moins de démanteler les barrières européennes que de « faire face à une demande mondiale qui fait flamber les prix intérieurs américains et renvoie l'inflation aux Etats-Unis après que ceux-ci l'eurent exportée par le « déluge de dollars » (1). Le problème essentiel aujourd'hui n'est-il pas, en effet, de mettre en œuvre les moyens appropriés pour faire disparaître cette « peur de manquer » qui occupe les esprits et pour maîtriser cette ruée d'achats de précau-

(1) « Agriculture : l'année folle » in *Entreprise* (20 juillet 1973).

tion ? Est-il raisonnable, par exemple, que les importateurs grecs de maïs américain aient passé récemment à Chicago des commandes de 28 millions de boisseaux alors qu'en cette période de l'année celles-ci ne dépassaient guère 1 million de boisseaux ?

2° LA FORTE DEMANDE DES MATIÈRES PREMIÈRES

Tirant le meilleur profit des perspectives de pénurie généralisée, la spéculation a trouvé un terrain d'élection particulièrement favorable sur le marché des matières premières. Sans doute, la demande globale aurait-elle dû normalement s'accroître régulièrement ; mais, en fait, elle a été amplifiée par les crises monétaires, les spéculateurs cherchant à prendre des positions à la hausse et les non-spéculateurs considérant ces matières comme des valeurs-refuges.

D'où un bond spectaculaire, en six mois, des cours des matières premières sur tous les marchés : + 150 % pour le zinc, + 120 % pour le cacao, + 100 % pour le cuivre et pour le caoutchouc naturel, + 60 % pour le plomb, sans parler de la laine, du cuir et des produits oléagineux. Certes, depuis quelques semaines, un ralentissement est observé, mais par rapport à la période correspondante de l'an dernier, la progression pour la dernière semaine du mois d'août 1973 était, selon la revue *Economist*, de + 71,4 % pour l'ensemble des matières premières, dont + 133,5 % pour les textiles et + 78,5 % pour les métaux.

Il faut bien évidemment pondérer ces augmentations spectaculaires en tenant compte d'un élément essentiel, à savoir les changements de parités monétaires : ainsi, l'avantage de change de 40 % du yen par rapport au dollar américain permet d'expliquer la ruée japonaise sur les matières premières et l'augmentation signalée de 100 % du cuivre n'aura été, en définitive, que de 60 % pour l'utilisateur français.

Il convient également de souligner que la tradition selon laquelle le dollar américain était la monnaie étalon par excellence des contrats de matières premières a dû être abandonnée par un certain nombre de pays soucieux de la baisse brutale de leurs recettes, à la suite de la dépréciation de cette devise : désormais, la cotation de la pâte à papier est établie pour les pays scandinaves en couronnes suédoises et sur le marché d'Anvers, celle de l'acier est effectuée en monnaies nationales. Cependant, de nombreux pays

satellites ou gros clients des Etats-Unis voire des sociétés étrangères relevant d'un marché contrôlé par les Américains (comme la société française Le Nickel) ne peuvent se garantir contre l'effondrement du dollar américain et ont connu des difficultés sérieuses par suite de variations de cours souvent irréalistes.

Pour éviter de telles conséquences, est-il besoin de souligner combien il eut été opportun, à l'échelon de la Communauté européenne élargie, non seulement d'avoir une unité monétaire commune mais encore de mettre en œuvre une politique de prix européens pour les métaux, d'approvisionnements à long terme, notamment au moyen d'accords passés avec des fournisseurs du Tiers-Monde et susceptibles de garantir à ceux-ci une stabilité suffisante de leurs recettes d'exportations en pouvoir d'achat réel. Il faut, à cet égard, regretter que la proposition présentée par le Ministre français de l'Economie et des Finances à la Conférence de la C. N. U. C. E. D., à Santiago, en faveur de la stabilisation des cours n'ait pas été adoptée : « Nous estimons, déclarait alors M. Giscard d'Estaing, que les accidents monétaires ne doivent pas léser les nations en voie de développement par les effets qu'ils exercent sur les cours des matières premières. C'est pourquoi tout accord d'organisation du marché devrait comporter des dispositions propres à assurer aux pays producteurs une protection de leurs recettes d'exportation en cas de perturbations monétaires. »

De fait, un règlement satisfaisant des relations économiques ne saurait être envisagé tant que la réforme du système monétaire international n'aura pas été entreprise. Sans que l'on puisse parler de la fin du dollar-étalon commercial, force est de considérer que cette monnaie a été abandonnée comme devise dans un certain nombre de transactions ; la demande présentée récemment par les pays arabes en vue du règlement par les importateurs de pétrole dans leur propre monnaie confirme cette tendance.

B. — Les soubresauts de la crise monétaire internationale.

Le régime de *flexibilité généralisée*, institué le 11 mars 1973, à la suite d'un compromis politique, a permis aux taux de change des monnaies de rester relativement stables pratiquement jusqu'au 14 mai suivant ; toutefois, les incidents qui se produisirent dès cette date, et notamment dans la semaine du 14 au 21 mai — où l'on enregistra une baisse moyenne de 3,5 % du dollar par

rapport aux autres monnaies — révélaiient l'extrême fragilité de cette construction. Il apparut alors que les dévaluations successives — de fait ou de droit — de la monnaie américaine qui avaient essentiellement pour objet de rétablir la balance des paiements des Etats-Unis risquaient — dans le cas où la dépréciation du dollar persisterait — de compromettre l'amélioration recherchée : l'affaiblissement du dollar entraînait de nouvelles sorties de capitaux des Etats-Unis par les entreprises américaines et ces fuites de capitaux venaient peser, à leur tour, sur les marchés des changes.

Devait-on en conclure qu'en raison des effets pervers, le régime de flexibilité en vigueur depuis le 11 mars 1973 ne favoriserait pas le rééquilibrage de la balance des paiements américaine ? Ou bien convenait-il de partager l'optimisme des flexibilistes estimant que le marché trouverait nécessairement son équilibre. En fait pour se prononcer, il convient de tenir compte de l'évolution de facteurs importants, notamment :

1° L'ÉCLATEMENT DU MARCHÉ DES EURODOLLARS

La multiplication des contrôles sur les recensements de capitaux ayant empêché les entreprises de la plupart des pays européens de recourir au système eurodollar, l'activité de ce marché a été d'abord rétrécie. Au surplus, l'intérêt nouveau des investisseurs européens et japonais pour les Etats-Unis a redonné un certain attrait à la place de New York ; mais surtout, depuis la fin des hostilités au Viet-Nam, le Sud-Est asiatique a été considéré comme une zone de développement économique privilégiée, ce qui explique l'apparition d'un nouveau complexe financier régional ayant pour centres Hong-Kong, Singapour et Tokyo.

Aussi la tendance à la « multipolarité » est-elle aujourd'hui suffisamment nette pour que l'on puisse admettre que la carte des marchés financiers mondiaux est en train de se modifier profondément.

2° LES INTERVENTIONS DES SOCIÉTÉS MULTINATIONALES

On sait que les adversaires de ces organismes soutiennent que ceux-ci sont à l'origine des crises monétaires internationales, compte tenu des flux massifs de capitaux à court terme qu'ils provoquent et qu'ils utiliseraient pour mener des attaques spéculatives sur les

parités. Or, il est permis de penser que leurs interventions peuvent procéder d'une action défensive engagée pour préserver leurs avoirs contre une perte de valeur due à un changement de parité.

Ce qui est certain, c'est que, sur la base des avoirs des sociétés multinationales, tels qu'ils avaient été recensés à la fin de l'année 1971, soit alors 268 milliards de dollars, le déplacement de 1 % seulement de cette somme (2,7 milliards de dollars) en réaction à l'affaiblissement ou au renforcement d'une monnaie, suffirait à provoquer une crise monétaire sérieuse : de tels avoirs représentaient, en effet, à l'époque, plus de trois fois le total des réserves de tous les pays industriels (87 milliards de dollars) et plus de deux fois le total des réserves mondiales (61 milliards de dollars).

Il ressort toutefois des statistiques du Département du Trésor américain, que les compagnies multinationales aux Etats-Unis n'ont pas été les principales responsables des attaques contre le dollar qui ont précédé la dévaluation au début de 1973 (sur les 10 milliards de dollars environ qui ont quitté les Etats-Unis au cours du premier trimestre de la présente année, les mouvements de capitaux exécutés par les sociétés multinationales ne représenteraient que 1,8 milliard de dollars) ; en revanche, les établissements financiers et, particulièrement les filiales et agences de banques étrangères aux Etats-Unis, auraient une part non négligeable de responsabilité dans la crise du dollar de l'époque.

3° LA STRATÉGIE DE LA DISSUASION SUR LES MARCHÉS DES CHANGES

Réunis à Bâle le 8 juillet 1973, les Gouverneurs des banques centrales décidaient que « des interventions sur les marchés des changes effectuées à des moments appropriés pourraient être utiles pour faciliter le maintien des conditions ordonnées eu égard au fait qu'il est souhaitable d'encourager le reflux des mouvements de fonds spéculatifs ». En fait, il s'agissait pour les Européens de pratiquer ce qu'il a été convenu d'appeler le flottement « sale » : si, par suite de ventes massives, le cours du dollar tombait trop bas, les instituts de crédit se porteraient acquéreurs sur les marchés des changes.

Ce flottement « impur » était, il faut bien le reconnaître, finalement mis en œuvre dans l'intérêt des économies européennes, puisque aussi bien l'écart qui s'est creusé au fil des mois entre

les monnaies de ces pays et la devise américaine atteignait des proportions alarmantes et risquait de favoriser une percée spectaculaire des Etats-Unis sur les marchés étrangers. Sans doute l'efficacité des interventions des banques centrales devrait-elle être accrue au cas où les Américains participeraient eux-mêmes, de manière active, au soutien du dollar.

Dans le même temps, les autorités américaines bénéficiaient de l'extension des accords « swap » (1), étant précisé que chacun des partenaires d'une opération « swap » était dès lors appelé à supporter le risque de change qui en résultait. On sait, en effet, que normalement dans une opération de « swap », le pays emprunteur tire sur son compte au taux prévalant au jour du tirage mais, si ce taux ne s'est pas maintenu, il doit rembourser une somme plus importante à l'expiration de l'emprunt : on s'explique que, dans ces conditions, les Etats-Unis ont marqué, jusqu'à la modification ci-dessus signalée, une certaine réticence à utiliser les facilités qui leur avaient été offertes.

Sans doute l'intervention sur les marchés grâce aux crédits « swap » n'était-elle qu'un palliatif, tant il est vrai que, pour assainir la situation du dollar, il eût été réaliste de recourir à la consolidation d'une partie des balances-dollars. En attendant, les autorités américaines n'avaient pas cessé d'estimer d'une part que leur monnaie se trouvait dans une situation de « sous-évaluation appréciable » et, d'autre part, que le redressement s'opérerait de lui-même, la spéculation étant l'affaire des devises constituant le « serpent » européen. C'est d'ailleurs pour atténuer les tensions apparues à l'intérieur de ce « serpent » — qui, rappelons-le, retrace l'évolution concertée des cours des six monnaies européennes liées entre elles — et résultant de la brutale poussée à la baisse du dollar à Francfort que l'Allemagne fédérale a procédé, le 29 juin 1973, à une nouvelle réévaluation du Deutschmark de 5,5 %.

4° LA NOUVELLE RÉÉVALUATION DU DEUTSCHMARK

La décision prise par les autorités allemandes de réévaluer leur monnaie pour la quatrième fois en douze ans résultait d'un choix difficile : à la fin du mois de juin dernier, en quelques jours, 4 milliards de marks étaient venus grossir la masse monétaire et la politique d'argent cher menée avec rigueur par le Gouverne-

(1) Echange au comptant de devises entre deux partenaires, le « swap » est en fait un prêt de devises pour une période déterminée.

ment risquait d'être remise en cause. Certes, il avait été envisagé, pour remédier à cette crise, de pratiquer un flottement unilatéral du mark par rapport aux autres monnaies européennes ; mais le respect des mécanismes européens imposait de ne pas recourir à une telle mesure.

S'agissait-il d'une conséquence de la crise monétaire ? On serait tenté de répondre négativement, si l'on observe que, pendant les trois mois ayant précédé cette décision, le bilan des flux de capitaux est resté équilibré aux Etats-Unis et que la balance extérieure de ce pays donnait alors des signes évidents de redressement.

En fait, cette réévaluation procédait bien d'une crise, non plus du dollar, mais du système européen de flottement commun. Pour le comprendre, il faut se souvenir que le « serpent » communautaire est le symbole du maintien d'un écart de 2,25 % entre les monnaies européennes ; lorsque l'une ou plusieurs de celles-ci menacent de sortir de ce « serpent », celui-ci doit réagir : la monnaie la plus forte rachète pour la soutenir la monnaie la plus faible. Cette dette doit alors être acquittée assez rapidement pour partie en dollars, pour partie en or, selon la proportion de ces instruments dans le total des réserves de change du pays dont la monnaie a été soutenue.

Comme aucune banque centrale ne peut utiliser son or au cours officiel, celui-ci représentant environ le tiers du prix du marché, le remboursement est effectué en totalité en dollars, qui viennent peser sur le marché des changes. Ainsi, comme l'écrivait judicieusement M. Henri Lepage dans la revue *Entreprise* (6 juillet 1973) « en l'espèce, paradoxalement, une opération européenne purement interne aboutit à terme à aggraver la faiblesse du dollar et donc à accentuer la réévaluation des monnaies européennes ».

Au demeurant, si l'on regarde de près l'évolution du commerce extérieur allemand, on note que cette nouvelle réévaluation du mark ne se justifiait guère puisque, sauf avec l'Autriche et la Suisse — qui assuraient, il est vrai, plus de la moitié de l'excédent extérieur allemand — la situation des échanges de l'Allemagne fédérale avec les autres pays avait alors tendance à se dégrader.

Ajoutons que la politique de restriction de crédit outre-Rhin avait, dans le même temps, entraîné les taux d'intérêt à de tels sommets que les banques et les entreprises allemandes préféraient s'endetter à l'extérieur et que ces emprunts sur le marché des eurodevises provoquaient une montée du mark. Réévaluer leur monnaie signifiait donc pour les autorités allemandes non seulement

qu'il fallait sauvegarder une certaine cohérence communautaire sans toutefois éviter d'hypothéquer l'union monétaire et l'Europe verte, mais aussi que l'objectif primordial à atteindre était désormais la lutte contre l'inflation.

L'alerte avait été chaude : aussi la Commission européenne soucieuse d'éviter le renouvellement d'un tel processus soulignait-elle la nécessité — même dans le cas où la livre sterling et la lire continueraient encore à flotter de façon autonome — de constituer, dès le début de 1974, un fonds de réserve grâce à un apport de 20 % des réserves des banques centrales des pays partenaires de la Communauté européenne de manière à faciliter, au niveau communautaire, la solution d'une crise monétaire.

Le mark ayant été ainsi pratiquement réévalué de 30 % par rapport au dollar depuis le début de l'année 1973, la question se posait alors de connaître les répercussions d'une telle opération sur les balances allemandes : on estimait que celle-ci amputerait de 1 à 2 milliards de Deutschmark l'excédent de 25 milliards de Deutschmark prévu pour la balance commerciale en 1973 et de 3 milliards de Deutschmark celui des opérations courantes de la balance des paiements. Sans doute, les autorités allemandes pouvaient-elles, à juste titre, estimer qu'à ce compte, elles étaient parvenues, sans trop de risques, à se sortir d'une crise sérieuse, tout en affirmant, de la manière la moins contestable, leur souci de sauvegarder la construction communautaire.

On était en droit néanmoins de se demander si une telle situation se prolongerait, si un nouvel ébranlement n'allait pas, à brève échéance, menacer de ruiner les efforts de consolidation ainsi entrepris. Autrement dit, il y avait lieu de s'interroger sur la vigueur du dollar.

C. — Le dollar et l'économie américaine.

A la veille de la réévaluation du Deutschmark, la cotation de la devise américaine était à ce point faible que certains commentateurs n'hésitaient pas à parler du « dollar fondant ». Certains même s'interrogeaient sur l'éventualité d'une troisième dévaluation de celui-ci, n'apercevant pas que, par le jeu du flottement, la dépréciation de la monnaie américaine pouvait être importante de fait, sans qu'il soit fait recours à une dévaluation officielle. Même, les Etats-Unis ne considéraient-ils pas que la baisse de leur monnaie

devrait leur permettre d'accroître leurs ventes à l'étranger et de mettre en difficulté les exportateurs européens et japonais? Aussi, dans cette optique, se sont-ils provisoirement abstenus de soutenir le dollar.

1° LE SOUTIEN DU DOLLAR PAR LES ETATS-UNIS

La détérioration du cours du dollar était nette au début du mois de juillet 1973 : ce manque de confiance pouvait s'expliquer par l'espèce de paralysie de l'administration américaine, notamment en matière économique, par la persistance de l'inflation aux Etats-Unis et par l'insuffisance de l'amélioration de la position américaine dans le domaine des échanges commerciaux. Le désarroi était tel que la « calme insouciance » dont avaient fait preuve jusque-là les autorités américaines n'était plus de mise.

Les Etats-Unis se sont alors décidés à intervenir sur les marchés des changes, à partir du 10 juillet 1973 ; dans le même temps, le Federal Reserve System affirmait sa détermination de procéder à des « interventions actives à l'avenir, aux moments et pour des montants appropriés, susceptibles de maintenir des conditions ordonnées sur les marchés ».

Quoi qu'il en soit, force est d'observer que les responsables de la politique monétaire américaine, qui se refusaient à tout engagement ferme et précis tant sur l'ampleur des opérations que sur leur régularité, cherchaient davantage à stabiliser les taux de change qu'à susciter une revalorisation substantielle du dollar par rapport aux niveaux moyens : ainsi entre le 10 et le 31 juillet dernier, le soutien du dollar a coûté aux Etats-Unis 273 millions de dollars, la contrevaletur de cette somme en deutschmarks, en francs français et en francs belges ayant été obtenue par des tirages sur les lignes de crédit réciproques (accords « swap ») selon les conventions passées entre les Américains et les banques centrales étrangères. Certes ces interventions restaient modestes car les autorités américaines estimaient que le niveau officiel du dollar était réaliste.

2° LA DÉPRÉCIATION DU DOLLAR

ET LE REDRESSEMENT DE LA BALANCE AMÉRICAINE DES PAIEMENTS

Sur la base des transactions officielles, les paiements extérieurs des Etats-Unis se sont soldés par un excédent de 163 millions de dollars au cours du deuxième trimestre de 1973, contre un déficit

de 10,54 milliards au premier trimestre, ce qui représente une amélioration de 11 milliards d'un trimestre à l'autre, soit plus que le déficit global de 1972 qui s'élevait à 10,1 milliards de dollars. C'est le premier excédent obtenu depuis le quatrième trimestre de 1969.

Certes, le mode de calcul des transactions officielles a perdu beaucoup de signification depuis le flottement généralisé des monnaies ; si l'on tient compte du calcul sur la base des liquidités, on observe, en effet, que, pour le deuxième trimestre de 1973, la balance des paiements est restée déficitaire de 1,5 milliard de dollars ; toutefois, l'amélioration par rapport au premier trimestre est encore très nette puisque, compte tenu de la perte enregistrée alors de 6,71 milliards, elle se traduit par une remontée de 5,2 milliards de dollars. Quels sont les éléments de cette amélioration ? Ce sont :

— la compétitivité accrue des produits et des services américains sur les marchés étrangers, par suite de la dépréciation du dollar : ainsi, au cours du deuxième trimestre de 1973, la balance commerciale a été déficitaire de 294 millions de dollars (contre 960 millions au premier trimestre) et celle des biens et services équilibrée au premier trimestre est devenue excédentaire de 706 millions ;

— le relèvement des taux d'intérêt aux Etats-Unis, qui a provoqué un surplus de rentrées de capitaux de 2 milliards de dollars (contre une sortie de 3,8 milliards au premier trimestre) ;

— l'accroissement des revenus provenant des investissements directs des américains à l'étranger ;

— les ventes substantielles de dollars effectuées par le Gouvernement japonais, au cours de la période considérée, afin de maintenir la valeur du yen.

Certes, malgré la baisse de Wall Street, les achats nets par l'étranger de valeurs américaines n'ont représenté que 489 millions de dollars au deuxième trimestre de 1973 contre 1,74 milliard pendant le premier ; mais cette situation ne doit pas dissimuler le renversement qui, dans le même temps, a commencé à s'opérer dans le domaine des investissements internationaux directs. Compte tenu de la baisse de leurs cours de 60 % environ en deux ans, les entreprises américaines doivent chercher ailleurs que sur le marché financier les ressources dont elles ont besoin. Aussi, tenant compte de la dépréciation du dollar, Européens et Japonais ont-ils cherché

à s'implanter à bon compte aux Etats-Unis : au demeurant, ils observaient même que la main-d'œuvre dans certains Etats désireux de promouvoir le développement des régions retardataires était meilleur marché qu'en Europe et le fisc plus accommodant. Ainsi, en quelques semaines, sept grandes firmes européennes (Saint-Gobain-Pont-à-Mousson, Gardiner, Petrofina, United Dominions Trust Ltd, British America Tobacco, Slater-Walker Securites et Chloride Groupe Ltd), se sont portées acquéreurs d'installations aux Etats-Unis pour une valeur de près d'un milliard de dollars, sans parler de l'implantation de Michelin en Caroline du Sud et de la formidable poussée japonaise tant sur la côte Pacifique que dans l'Etat de New York. C'était assurément pour les entreprises européennes et japonaises le moyen de tirer profit, à leur tour, de la sous-évaluation du dollar !

3° LA SOUS-ÉVALUATION DU DOLLAR ET LA CONQUÊTE DES MARCHÉS

« La dévaluation du dollar est suffisante pour redresser la balance américaine des paiements » déclarait l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris, M. Irwin parlant le 9 juillet dernier devant l'Association de la presse diplomatique française. Dans le même temps, le Comité exécutif de l'O. C. D. E. estimait que la valeur du dollar était à un niveau trop bas.

Bénéficiant de la forte détérioration de leur monnaie, les exportateurs américains devenaient très compétitifs sur les marchés extérieurs ; il ressort, en effet, d'une enquête sur les mouvements du commerce en Europe et au Japon que les ventes des Etats-Unis dans ces pays — à l'exception de l'Allemagne fédérale — se sont fortement accentuées : ainsi en France, celles-ci ont augmenté de 27 % au cours des cinq premiers mois de 1973 alors que, dans le même temps, les exportations françaises à destination des Etats-Unis ne progressaient que de 13 %. Au Japon, les importations de marchandises américaines se sont accrues de 48,9 % pendant le premier semestre de la présente année et, selon les experts de Tokyo, l'excédent commercial vis-à-vis des Etats-Unis pourrait être ramené aux environs de 2 milliards de dollars pour 1973.

Quelques exemples illustrent la compétitivité retrouvée des produits des Etats-Unis : outre l'achat par la Belgique d'avions américains à la place du Mercure français, deux compagnies américaines, Motorola et R. C. A., ont récemment fait leur entrée sur

le marché des télévisions en couleurs du Japon et de l'Asie du Sud-Est, renversant ainsi une tendance qui paraissait pourtant bien établie.

Dès lors, on constate que la balance commerciale américaine a été excédentaire de 106 millions de dollars en juillet dernier et que c'est la seconde fois depuis le début de l'année qu'elle enregistre un surplus : par rapport à la période correspondante de 1972, les exportations américaines ont été majorées de 33 % (contre + 22 % pour les importations). Ajoutons que la production agricole globale paraît devoir être excellente face à une forte demande et que, dans le secteur industriel, le développement des exportations n'est freiné, dans de nombreux cas, que par la limitation des capacités de production.

Au total, le processus de redressement est en voie d'accélération et, selon les estimations du Département américain du Commerce, le déficit de la balance commerciale pour l'ensemble de l'année 1973 pourrait n'être que de 1,2 milliard de dollars contre 6,3 milliards en 1972.

Corroborant l'amélioration constatée dans les échanges extérieurs, la forte progression des bénéfices des sociétés américaines et la contraction du déficit budgétaire constituent autant de facteurs positifs de la conjoncture aux Etats-Unis.

Cette évolution favorable s'explique assez aisément, si l'on considère que les causes réelles du déficit commercial des Etats-Unis étaient — outre la réduction du « gap technologique » entre ce pays, d'une part, et l'Europe et le Japon, d'autre part, — la surévaluation permanente depuis une dizaine d'années du dollar et le maintien des écarts de salaires.

Or deux dévaluations de droit et le flottement des monnaies — qui, compte tenu de la dépréciation du dollar sur les marchés des changes a conduit à une dévaluation de fait de cette devise — ont conféré à la monnaie américaine des avantages concurrentiels énormes : ainsi, selon les experts des Etats-Unis, depuis décembre 1971 le mark se serait apprécié de 40,70 % par rapport au dollar et le franc français de 27,50 %.

Certes, l'escalade des taux d'intérêt, l'effervescence suscitée autour de l'affaire du Watergate, et surtout la persistance d'une inflation élevée sont des éléments d'autant plus préoccupants que la production industrielle donne présentement des signes d'essouf-

flement. Quoi qu'il en soit, l'évolution satisfaisante observée a eu des conséquences notables sur les travaux de la grande négociation commerciale du G. A. T. T. (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), dite « Nixon Round » ; si, en effet, celle-ci a pu se dérouler récemment à Tokyo dans un climat serein, c'est essentiellement en raison de l'arrêt de la dépréciation grave du cours du dollar et de la diminution assez nette du déséquilibre des échanges extérieurs américains.

D. — La négociation commerciale internationale.

Depuis la décision prise le 15 août 1971 par le Président Nixon de rendre le dollar inconvertible, la modification des cours des monnaies avait été si rapide et si brutale que l'ensemble du système économique mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale — et qui avait rendu possible une croissance quasi ininterrompue pendant près de vingt-cinq ans — devrait être nécessairement remis en cause.

Aussi des négociations commerciales à l'échelle mondiale ont-elles eu lieu récemment à Tokyo sous les auspices du G. A. T. T. (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Avant de rappeler le contenu des décisions qui y ont été adoptées, il nous paraît intéressant d'indiquer quel était l'objectif de ces discussions, comment elles ont été préparées et abordées. Pour nous conformer à l'usage, nous emploierons souvent le terme de « Nixon Round » pour désigner ces travaux ; nous voudrions toutefois souligner que si, à l'origine, cette appellation était utilisée essentiellement pour marquer le rôle prépondérant que les Américains prétendaient jouer, nous n'entendons pas faire ressortir une telle primauté qui, en définitive, n'a pu être établie.

1° L'OBJECTIF DU « NIXON ROUND »

Les négociations engagées à Tokyo le 12 septembre dernier avaient essentiellement pour objet de libéraliser le commerce mondial, notamment en éliminant progressivement les obstacles aux échanges et en assurant aux pays en voie de développement des avantages commerciaux supplémentaires.

a) *L'élimination des obstacles aux échanges.*

Ces obstacles sont, rappelons-le, tarifaires et non tarifaires.

Il convient de souligner qu'en matière tarifaire, des résultats très importants avaient déjà été obtenus au cours des précédentes négociations multilatérales : ainsi, à la suite de celles achevées en 1967, les droits de douane ont été réduits en moyenne de 36 % et, aujourd'hui, les tarifs des grands pays industriels comportent des droits le plus souvent inférieurs à 10 %. Il existe, cependant, des différences importantes dans le niveau et surtout la structure des tarifs qui justifient que la réduction des droits de douane soit opérée selon une technique visant à l'harmonisation des protections tarifaires, et, en particulier, à l'élimination des droits les plus élevés.

A cet effet, le secrétariat du G. A. T. T. avait notamment prévu :

- de réduire d'un pourcentage uniforme tous les postes du tarif douanier classés en catégories diverses ;
- de ramener les droits élevés au niveau fixé pour chaque type de produits, niveau qui serait différent pour les matières premières, les produits semi-finis et les produits plus élaborés.

Cette formule apparaissait d'une grande complexité et ne permettait pas de résoudre clairement le problème de fond qui était de savoir dans quelle mesure le commerce des produits agricoles serait concerné, une fois l'objectif global fixé pour les réductions tarifaires.

En ce qui concerne les obstacles non tarifaires, pour éviter la dispersion et l'enlisement, la meilleure solution, ainsi que l'a préconisé M. Giscard d'Estaing, paraissait être la négociation d'arrangements mondiaux adaptés à l'économie de chaque produit et comportant à la fois des mécanismes de prix cohérents, la constitution de stocks régulateurs et une aide alimentaire aux plus défavorisés des pays en voie de développement.

Or, dans ce domaine, plus de 800 obstacles avaient été dénombrés et classés en cinq catégories :

- participation de l'Etat au commerce (subventions à la production et à l'exportation et pratiques suivies en matières d'achats gouvernementaux) ;
- formalités douanières et administratives à l'importation (redevances et prescriptions en matière de documents, valeur en douane) ;

— normes applicables aux produits importés (règles techniques, hygiène, emballage) ;

— limitation des importations et des exportations par le mécanisme des prix (dépôts préalables, ajustements fiscaux) ;

— limitation spécifique des importations et des exportations (restrictions quantitatives, accords bilatéraux, régime des licences).

Ainsi, entre pays industrialisés, il y avait lieu de rechercher une réduction soigneusement équilibrée des protections ; cette approche impliquait la réciprocité des concessions et l'égalité des avantages.

b) La reconnaissance d'avantages commerciaux supplémentaires aux pays en voie de développement.

Plus encore que dans les précédentes négociations, il était nécessaire qu'un traitement particulier fût consenti aux pays en voie de développement, afin d'opérer un transfert de ressources substantiel en leur faveur, par la voie de concessions commerciales.

Il fallait bien admettre que le système généralisé de préférence mis en œuvre en 1971 n'avait donné que des résultats modestes. Aussi, les pays du Tiers Monde souhaitaient-ils bénéficier de toutes les réductions négociées et de la garantie de la marge préférentielle actuelle pour tous les produits exportés ; à tout le moins, ils désiraient obtenir des compensations en cas d'érosion des préférences. Dès lors, compte tenu des intérêts de ces pays, des exceptions au principe de réciprocité devraient être prévues en leur faveur, dans les négociations commerciales : dans différents domaines, et spécialement pour ce qui touche aux produits agricoles et aux matières premières, les intérêts à l'exportation des pays en voie de développement seraient pris en compte pour leur réserver une moindre part des charges et une plus grande part des avantages des solutions en définitive adoptées.

*

* *

En fait, l'objectif du « Nixon Round » était à l'origine très différent selon que l'on se situait d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique, selon que l'on comptait au nombre des nations industrialisées ou des pays en voie de développement. Même, à l'intérieur du camp européen, une position commune ne fut pas adoptée sans réticence.

2° LA POSITION EUROPEENNE : NUANCES ET RÉTICENCES

A peine les Neuf pays du Marché commun s'étaient-ils mis d'accord, à la fin du mois de juin 1973, pour définir une « conception d'ensemble » de leur Communauté dans le « Nixon Round », que, compte tenu de la situation monétaire, l'on s'interrogeait pour savoir si cette négociation n'était pas, elle-même, sans objet. Au terme de l'accord intervenu, les Neuf avaient certes admis que cette négociation ne saurait mettre en cause, directement ou indirectement, la construction du Marché commun et avaient précisé, à la demande de la délégation française, que les résultats à attendre ne pourraient être appréciés qu'à la lumière des progrès accomplis pour restaurer le système monétaire international.

On était, cependant, en droit de se demander quel était l'impact d'un tel accord européen exigeant le parallélisme entre la négociation commerciale et la négociation monétaire alors que deux partenaires de la Communauté, la Grande-Bretagne et l'Italie, restaient délibérément à l'écart de toute ébauche d'union monétaire européenne.

On était également en droit de s'interroger sur la solidité de cet accord quand, dans les jours suivants, le Ministre français de l'Agriculture et du Développement rural se déclara préoccupé par les distances que l'Allemagne avait prises, selon lui, vis-à-vis de l'Europe. Sans doute cette pénible querelle suscitée par les intérêts opposés des partenaires européens dans un débat technique sur le sucre n'aurait-elle dû être considérée que comme un mouvement passager de mauvaise humeur si elle ne traduisait pas des dissensions relativement sérieuses entre Bonn et Paris : le Gouvernement allemand trouvait, en effet, de plus en plus insupportable le tribut de 4 millions de Deutschmark payé chaque jour pour le compte du Marché commun alors que ses espoirs de voir naître une « Europe sociale » ou de voir se constituer une commission mixte C. E. E. - Etats-Unis étaient déçus par la réticence voire par le refus des autorités françaises. A cet égard, on ne peut que partager l'opinion du Ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne fédérale, M. Walter Scheel, qui, après avoir souligné que « l'Europe est plus que la somme des différents secteurs économiques », déclarait que l'objectif de l'union des Neuf ne saurait être atteint, si chacun dit : « L'Europe c'est moi ! ».

Au-delà de ces difficultés entre partenaires du Marché commun, se trouvait en fait posé le problème pour l'Europe d'admettre le

partage des marchés fondés sur la spécialisation et l'efficacité, au moment où les Etats-Unis, dans un secteur où ils occupent une position dominante, à savoir la production du soja, n'hésitaient pas à prendre une décision d'embargo.

L'opportunité de nouvelles négociations commerciales était, de ce fait, mise en question, à la demande des dirigeants français : un différend sérieux semblait alors opposer la Communauté européenne aux Etats-Unis.

3° LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS : DU DÉSACCORD AU COMPROMIS

a) *Le constat du désaccord :*

Ralliant ses partenaires européens à son point de vue, le Gouvernement français avait indiqué nettement que le déroulement normal des travaux du « Nixon Round » risquait d'être empêché par les désordres monétaires : « Nous n'apercevons pas la portée et la possibilité d'une négociation commerciale aussi longtemps que ne sera pas rétabli, sur le marché des changes, un équilibre conforme à la grille des priorités arrêtées en commun », déclarait, à cet effet, le Ministre français de l'Economie et des Finances.

Aussi la thèse communautaire, adoptée par le Conseil des Ministres du Marché commun, précisait-elle que « la politique de libération des échanges mondiaux ne peut, de toute évidence, être poursuivie avec succès, à défaut d'efforts parallèles visant la mise sur pied d'un système monétaire qui mette l'économie mondiale à l'abri des secousses et des déséquilibres, tels qu'ils se sont manifestés ces derniers temps ».

A l'opposé de la position européenne, le point de vue américain était exposé de manière très subtile : un système monétaire efficace suppose que les gouvernements adoptent des mesures commerciales qui facilitent le processus d'ajustement des balances des paiements ainsi que des efforts concomitants de libéralisation et d'amélioration du cadre des échanges.

Le désaccord paraissait entier : au parallélisme des négociations commerciales et monétaires demandé par les Européens, les Etats-Unis opposaient la nécessité de régler d'abord les problèmes des relations commerciales avant de jeter les bases d'une nouvelle construction monétaire internationale. Toutefois, en raison de

l'amélioration de la conjoncture américaine, comme l'a noté M. P. Fabra (1) « même si l'incertitude (continuait) à régner sur la situation monétaire, l'inquiétude (était) moindre et les affrontements moins vifs ». A la veille de la Conférence de Tokyo, les possibilités de compromis n'étaient pas négligeables.

b) *Sur la voie du compromis.*

Le retour au suréquilibre de la balance commerciale des Etats-Unis, l'éventualité d'un renversement brutal des flux commerciaux — les pays aujourd'hui excédentaires risquant, dans les mois à venir, de connaître des déficits dans leurs échanges extérieurs — avaient modifié considérablement, au cours de l'été, les données du « Nixon Round ».

A ces éléments, il faut ajouter que, quelques jours avant la réunion du G. A. T. T., les Européens avaient scellé entre eux, à Copenhague le 10 septembre dernier, un large accord en vue de mettre sur pied une attitude commune à l'égard des propositions politiques américaines concernant un dialogue « atlantique ». Sans doute, la partie proprement politique du document ainsi établi par les Ministres des Affaires étrangères de la Communauté économique européenne revêt-elle un caractère général ; mais il faut souligner que la déclaration « d'identité européenne » adoptée à Copenhague est basée sur trois « orientations » :

- la cohésion de la Communauté ;
- ses responsabilités à l'égard du reste du Monde ;
- le caractère dynamique de la construction d'une Europe unie.

Dès lors, la polémique franco-allemande paraissait oubliée : les rapports entre les Neuf s'établissaient désormais dans un climat optimiste, tandis qu'un accueil très favorable était réservé, à Washington, aux progrès ainsi réalisés au moment précisément où on enregistrait une meilleure appréciation du dollar sur le marché des changes.

On comprend que, dans ces conditions, malgré une très grande fermeté dans son exposé, le Ministre français de l'Economie et des Finances se soit refusé à poser « un préalable monétaire », lors de la Conférence du G. A. T. T. à Tokyo. De son côté, le Secrétaire au Trésor américain, M. Shultz, dans une intervention très modé-

(1) « Le Nixon Round : entre le libre-échange et la cartellisation des marchés » in *Le Monde* (11 septembre 1973).

rée, n'a pas exclu une certaine priorité des problèmes monétaires sur les questions commerciales, évitant, en matière d'agriculture, toute attaque contre la politique agricole du Marché commun et ne rejetant pas *a priori* la formule des accords internationaux avec stock régulateur pour chaque grand produit agricole prônée par l'Europe.

Aussi, la Conférence ministérielle du G. A. T. T. s'est-elle terminée par l'adoption à l'unanimité d'un texte de compromis ; les discussions sur les problèmes monétaire et commercial ne seront pas menées de manière indivisible, comme le demandaient les Américains qui, sur ce point, font une concession : elles demeureront distinctes, bien que « parallèles », les Français faisant, à cet égard, preuve de souplesse : de fait, le « parallélisme » ne paraissait pas incompatible avec une « simultanété », qui ressemblerait fort à un amalgame des questions à traiter.

Quoi qu'il en soit, la déclaration de Tokyo donnait le coup d'envoi de nouvelles négociations.

c) *Le coup d'envoi du « Nixon Round ».*

En fait, les principes généraux ayant été admis, il restait à définir et à mettre au point les procédures et modalités à suivre ; d'où des délais qui devraient permettre d'établir, par ailleurs, une esquisse du futur système monétaire international et de savoir si le ralentissement prévisible de l'activité économique aux Etats-Unis conduirait ou non à une récession. Si, comme le note l'Agefi du 14 septembre 1973, les Américains « connaissent effectivement une récession, ne seront-ils pas tentés de se « rattraper » sur le plan extérieur, par une offensive à outrance sur le front des exportations. Jugeraient-ils alors comme aujourd'hui que le dollar est sous-évalué ? La distribution des cartes monétaires et commerciales qui s'amorce actuellement ne serait-elle pas remise en cause ? »

Au demeurant, les négociations utiles ne s'engageront pas avant le printemps de 1974 et il est probable qu'elles se prolongeront au-delà de la limite prévue, à savoir la fin de l'année 1975. Ce qui, dès lors, paraît le plus intéressant, dans l'immédiat, c'est que l'unanimité dégagée à Tokyo sur la nécessité « d'un climat d'ordre sur les marchés des changes pendant les discussions commerciales » puisse rapidement se traduire par la mise en place d'un système monétaire fondé sur le principe des taux de change déclarés fixes mais ajustables.

E. — L'esquisse du futur système monétaire international.

La longue crise monétaire internationale, avec son cortège hallucinant de réévaluations et de dévaluations, a engendré de telles incertitudes et de tels désordres qu'il apparaît de plus en plus urgent de procéder à une remise en ordre profonde et durable des relations monétaires internationales. La nécessité de cette nouvelle construction ne saurait être aujourd'hui contestée ; encore faut-il souligner que celle-ci, pour être solide, devra être conçue et bâtie dans le cadre international le plus large, c'est-à-dire, comme l'a judicieusement montré M. Edgar Faure, en associant aux nations occidentales non seulement l'U. R. S. S. et les nations participant au COMECON mais encore les pays en voie de développement. Déjà, l'U. R. S. S. puis la Chine ont posé leur candidature à l'admission au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale et ont entamé la procédure qui devrait les conduire à entrer dans ces deux organismes.

1° L'ÉVOLUTION DE LA CRISE MONÉTAIRE

Après que les pays les plus attachés au libéralisme eurent sacrifié à la mode « réglementariste » pour protéger leur économie contre l'inflation importée, après que des barrages de toutes natures eurent été dressés aux frontières des Etats pour tenter d'endiguer une ascension folle des prix, la crise monétaire, toujours vigoureuse, s'est transformée en bataille des taux d'intérêt.

Ainsi, pour enrayer la chute de la livre sterling, la Banque d'Angleterre a-t-elle relevé le 27 juillet dernier son taux d'escompte de 9 à 11,5 % tandis que la Bundesbank faisait baisser les taux d'intérêt en Allemagne fédérale, qui avaient atteint des niveaux records, puisqu'ils s'élevèrent jusqu'à près de 40 % pour l'argent au jour le jour ; le resserrement du crédit en Allemagne qui devait être utilisé comme arme principale de lutte contre l'inflation risquait, en effet, de provoquer de graves perturbations sur les marchés des changes, en accélérant précisément la montée du loyer de l'argent.

Or cette escalade généralisée des taux d'intérêt — le taux d'escompte a été porté en France de 9,5 % à 11 % le 20 septembre dernier — paraît être la conséquence des actions entreprises par les

différents gouvernements des pays industrialisés pour tenter de freiner l'inflation : force est de rappeler en effet que, selon le Fonds monétaire international, de juin 1972 à juin 1973, la hausse des prix a été de 11,5 % au Japon, de 8,3 % aux Pays-Bas, de 7,9 % en Allemagne fédérale et en Italie, de 7 % en Belgique et de 5,9 % aux Etats-Unis et, sur la base des statistiques réunies jusqu'au mois de mai 1973 portant sur les douze derniers mois, elle a été respectivement de 9,5 % et de 7,2 % en France.

Cette explosion des prix conduit à penser que, dans la lutte contre l'inflation, l'arme monétaire non seulement n'est pas appropriée mais encore risque d'être dangereuse, car — nous devons le souligner avec force — l'argent plus cher conduit notamment à une recrudescence de l'inflation (est-ce présentement opportun en France ?) et constitue une menace pour les investissements.

Au surplus, dans la conjoncture actuelle, on est en droit de s'interroger sur le rôle que doit jouer le facteur monétaire ; la situation de l'Allemagne fédérale est à cet égard particulièrement intéressante à rappeler : ce pays, considérant que, dans le cas d'une politique laxiste, l'inflation peut rapidement atteindre un niveau insupportable, a adopté une attitude ferme, mais « dans l'océan de désordre, sa monnaie risque de devenir le point de mire des acheteurs, conduisant à des réévaluations successives qui compromettraient à la longue ses ventes à l'étranger » (1). Situation combien paradoxale !

2° LA RECHERCHE D'UN « MODUS VIVENDI »

Pour tenter de sortir de l'impasse monétaire, et d'écartier les méfaits de l'inflation, l'accord s'est fait entre les Gouvernements au sein du Comité des Vingt sur un certain nombre de points concernant tant les futurs mécanismes d'ajustement des balances des paiements que la convertibilité des monnaies ou la consolidation des balances dollars :

— *les incitations et pénalités à mettre en œuvre à l'égard des pays déficitaires et excédentaires* : le Ministre français de l'Economie et des Finances en proposant des sanctions sévères à l'encontre des pays dont les réserves de devises dépasseraient un certain

(1) « Toujours plus haut » in *Le Monde* (30 juillet 1973).

niveau a fait un pas vers les thèses américaines favorables au principe de l'automatisme des changements de parité pour les pays affectés par un déséquilibre de leur balance commerciale. Aussi l'accord a-t-il été conclu sur la base :

- du gel au Fonds monétaire international des réserves excédentaires au-dessous d'un certain niveau pour les pays en excédent ; même, il est précisé qu'un intérêt négatif serait payé sur les avoirs déposés à l'organisme international ;
- et de l'obligation d'assurer la convertibilité intégrale des créances pour les pays en déficit.

Certes, il n'est pas question de retenir le principe de l'automatisme ; mais il est entendu que les taux de change devant être « stables et ajustables » les futurs ajustements seront « symétriques », c'est-à-dire affectant à la fois les pays en excédent et les pays en déficit.

Le mécanisme retenu risque, toutefois, de fonctionner difficilement, ainsi que l'a fait observer M. Michel Develle, « un pays pouvant toujours, au moins pendant quelque temps, dissimuler, à l'aide d'artifices, le niveau réel de ses réserves. L'exemple de l'Italie, qui maintient à peu près étales ses réserves en devises par des emprunts sur les marchés des eurodevises est significatif. En sens inverse, le Japon vient de prouver qu'on pouvait, par une politique *ad hoc*, avoir une monnaie forte et diminuer le montant de ses réserves de change » (1).

- la convertibilité des monnaies serait établie au moyen d'une multilatéralisation des crédits et des débits, le Fonds monétaire international assurant la compensation des dettes et des créances au moyen de droits de tirage spéciaux rénovés ;
- les balances-dollars : les dettes des États-Unis antérieures à août 1971 pourraient être consolidées en droits de tirage spéciaux et celles postérieures à cette date feraient l'objet d'accords bilatéraux entre les Américains et leurs créanciers.

Ainsi un accord est-il intervenu dont les résultats ne paraissent pas négligeables ; toutefois d'importantes difficultés tenant, notamment, à la mise en place des nouveaux mécanismes monétaires ne seront aplanies que par la réduction progressive du déséquilibre de la balance américaine des paiements et par le redressement du cours du dollar.

(1) « Réalités et chimères » in *Le Nouveau Journal* (9 août 1973).

Il faut aussi souligner que, comme l'a indiqué M. Develle (1) « trois problèmes fondamentaux demeurent :

« — l'établissement d'une charte monétaire qui définisse les relations de l'Occident avec l'U. R. S. S., les pays socialistes, le Tiers Monde et les pays producteurs de pétrole ;

« — le renforcement des pouvoirs du Fonds monétaire international ;

« — enfin, mais ce n'est pas le moins, la mise sur pied du numéraire international ».

Sans doute est-il admis que les droits de tirage spéciaux — le nouvel instrument de réserve créé en 1968 — seront la base du nouveau système monétaire international ; il pourrait ainsi y avoir deux sortes de droits de tirage spéciaux : selon l'Agefi du 7 septembre 1973, « les uns fondés sur un « cocktail » de monnaies serviraient d'unité de compte : les autres constitueraient le « numéraire » pour les règlements et leur définition reste à établir, l'or perdant cette qualité de numéraire pour conserver toutefois celle d'instrument de réserve ».

Certes, le rétablissement de la convertibilité du dollar ainsi que la réduction progressive des réserves en dollars détenues par les banques centrales européennes rendraient les relations monétaires plus saines. N'est-ce pas assez indiquer que, malgré les difficultés du dollar sur les marchés des changes, Washington continue à détenir la clé du problème monétaire ?

L'essentiel pour les monnaies, c'est d'avoir la confiance des gens qui s'en servent, notait avec à propos M. Jacques Gascuel dans *Perspectives économiques* (30 août 1973) ; observant qu'une monnaie véritable doit être à la fois un instrument de paiement, un étalon de valeur et un accumulateur de richesses, il indiquait « Peut-être, à l'avenir, le triple rôle d'une monnaie pourrait-il être dissocié, le dollar resterait l'instrument de paiement international. L'or ce qu'il est depuis des milliers d'années, l'accumulateur de richesses par excellence. On voit mal comment il pourrait cesser de jouer le rôle d'étalon de valeur ».

3° LE RÔLE MONÉTAIRE DE L'OR

De fait un des grands sujets du débat monétaire porte sur l'or ; dans une interview récente à un magazine américain, M. Giscard d'Estaing a souligné « qu'il n'y a aucune raison d'empêcher l'or de

(1) « Réalités et chimères » in *Le Nouveau Journal* (9 août 1973).

jouer un rôle dans le futur système monétaire. L'or n'est pas un mythe, c'est une réalité. Et il n'y a pas de raison de l'empêcher de jouer son rôle habituel ».

Certes, en application d'un accord passé en 1968, en vue de soutenir la convertibilité du dollar, il était interdit aux banques centrales de vendre de l'or sur le marché libre : cependant, puisque les Etats-Unis ont mis un terme à la convertibilité depuis le 15 août 1971, on est en droit de considérer que les banques centrales pourraient être autorisées à reprendre leurs ventes sur le marché libre.

Sans doute faudrait-il alors adopter un cours « réaliste », de manière à obtenir un répit pour pouvoir préparer la réforme monétaire et restaurer la convertibilité et la confiance sur le marché des changes : le prix officiel de l'or devrait, dans cette optique, être fixé à 150 dollars l'once, selon les estimations de M. Diederichs, Ministre des Finances de l'Afrique du Sud. Bien évidemment, il y a un écart très important entre la proposition sud-africaine et le cours officiel actuel de 42,40 dollars l'once. Nous estimons pour notre part qu'il faudrait laisser jouer les mécanismes du marché libre — n'a-t-on pas vu le cours de l'or passer récemment en treize jours de 117,50 dollars l'once à 95,50 ? — c'est-à-dire, compte tenu, notamment, du volume des ventes d'or d'Afrique du Sud qui devraient augmenter en 1973 et de celles de l'U. R. S. S. qui réserverait, cette année, 150 tonnes de sa production annuelle d'or (estimée pour 1973 à 200 tonnes) au paiement de ses achats de biens d'équipement et de blé à l'étranger. Encore faut-il noter que le cours de l'or peut être affecté en hausse ou en baisse mais surtout en hausse par des événements extérieurs, tels ceux du Proche-Orient.

A cet égard, il y a lieu de souligner que la démarche américaine effectuée en vue de la démonétisation de l'or apparaît subtile : elle consiste à tenter d'obtenir que, dans le nouveau système monétaire, l'or ne joue pas le rôle d'étalon, que son prix, comme dans la situation actuelle, soit abandonné aux fluctuations du marché. Certes, ainsi que l'a souligné M. P. Fabra (1) « on pourrait soutenir que ce marché fera, en quelque sorte, la liaison entre le métal précieux et le système monétaire, puisqu'il suffira, pour déterminer la valeur-or des devises, de rapprocher leur cours exprimé en droits de tirage spéciaux du cours de l'or exprimé en devises ».

Ceci signifierait-il que le futur système reposerait à la fois sur les droits de tirage spéciaux et sur l'or ? C'était la thèse soutenue

(1) « La France abandonnerait ses positions sur la réforme monétaire » in *Le Monde* (26 septembre 1973).

par la France devant le Comité des Vingt, mais les travaux de l'Assemblée générale du Fonds monétaire international à Nairobi ne semblent pas avoir retenu une telle suggestion. Il est vrai que les positions françaises étaient alors d'autant plus difficiles à défendre que, dans le même temps, le franc français subissait un rude assaut sur les marchés des changes.

4° LE DÉSORDRE MONÉTAIRE EUROPÉEN ET LA CONFÉRENCE DE NAIROBI

C'est dans une atmosphère de crise, née du désordre monétaire européen, que s'est ouverte à Nairobi, le 24 septembre dernier, l'Assemblée générale annuelle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale : en effet, à peine la réunion des Ministres des Affaires étrangères des Neuf avait-elle affirmé à Copenhague la volonté d'une « identité européenne », le Gouvernement néerlandais procédait à la réévaluation du florin, mettant ainsi ses partenaires de la Communauté devant le fait accompli.

En fait, la décision hollandaise, si elle causait une surprise, allait dans la logique des choses. Ce n'était en réalité qu'un alignement tardif sur le Deutschmark qui, rappelons-le, avait été réévalué de 5,5 % à la fin du mois de juin dernier. Le florin avait alors voulu rester dans la ligne des monnaies des autres nations participant au Benelux, mais il n'avait pu résister que trois mois à l'attraction exercée par le Deutschmark : les Pays-Bas sont devenus, en effet, le principal partenaire commercial de l'Allemagne fédérale, occupant depuis près de trois mois la place de la France et absorbant la quasi-totalité des produits agricoles allemands. Aussi la réévaluation du Deutschmark a-t-elle, selon l'Agefi, « fait faire un véritable bond aux exportations néerlandaises en direction de l'Allemagne fédérale en même temps que les touristes allemands ont envahi littéralement les Pays-Bas pour profiter de la modification de change en leur faveur. De ce fait, la balance des paiements hollandaise a enregistré un solde actif presque inquiétant et c'est pour endiguer cette inflation importée que la Hollande a réévalué son florin. »

Cette réévaluation a alors réveillé les démons de la spéculation qui, bien évidemment, a choisi un terrain de manœuvre propice : il s'agissait d'écarter le plus possible les monnaies liées entre elles à l'intérieur du « serpent européen » et, en pesant sur le franc français tombé à son « plancher » vis-à-vis des monnaies

fortes du « serpent », de provoquer une réévaluation du Deutschmark mais aussi du franc belge, ne serait-ce que pour préserver l'équilibre commercial à l'intérieur du Benelux.

Dans le même temps, les sorties de francs par des non-résidents et certaines opérations spéculatives contre notre monnaie — en liaison peut-être avec le remboursement de la rente « Pinay » — avaient conduit la Banque de France à relever le 19 septembre son taux d'intervention au jour le jour à 10 3/4. Considérant la vague d'achats de Deutschmark et de francs belges sur les marchés des changes, les opérateurs désireux de profiter de l'écart maximum vendaient la monnaie la plus faible ; à savoir le franc français, obligeant dès lors la Bundesbank et la Banque nationale de Belgique à acheter des francs français et la Banque de France à acheter des Deutschmark et des francs belges, afin que l'écart de 2,25 % autorisé entre ces différentes devises par l'accord communautaire soit maintenu.

Au surplus, la publication des grandes lignes du budget français, jugé inflationniste par certains, allait donner une nouvelle vigueur à la spéculation ; celle-ci, cependant, se ralentissait à la suite de la décision de la Banque de France de porter, le 20 septembre, le taux de l'escompte de 9,5 % à 11 % — soit le plus élevé depuis la guerre de 1870 — ce qui avait pour objet de rendre la place de Paris plus attractive pour les détenteurs de capitaux internationaux.

Cette crise monétaire a été une crise proprement communautaire : à cette occasion, la Bundesbank aurait absorbé 5 milliards de francs, selon le journal *Le Monde* (24 septembre 1973) tandis que, selon *l'Agefi* (24 septembre 1973), 8 milliards de francs auraient été épongés en une semaine par l'ensemble des banques centrales dont 5 milliards de francs français par la seule Banque de France. La situation des réserves de change au 30 septembre 1973 devait faire apparaître que, pendant ce mois, l'endettement de la France auprès du Fonds européen de coopération monétaire s'était, en fait, aggravé de 9,341 milliards de francs.

Cette crise est certes imputable à l'incapacité des Européens à se concerter pour tenter de mettre au point des politiques économique et monétaire parallèles ; toutefois, si elle a pu se développer facilement en atteignant le franc français, c'est, semble-t-il, en raison de la politique monétaire laxiste, pratiquée par le système bancaire français au cours de 1972 et au début de la présente année, étant observé que les mesures adoptées, depuis lors, dans le domaine monétaire, ne feront pas sentir leur effet avant plusieurs mois.

Ainsi, les pressions sur le franc français mettaient-elles en relief, une nouvelle fois, la nécessité de renforcer l'union monétaire européenne et l'urgence de la réforme du système monétaire.

*
* *

La Conférence de Nairobi en consacrant un accord entre les Vingt sur le calendrier des négociations — qui devront avoir abouti le 31 juillet prochain — traduit la relance d'un dialogue entre les principaux partenaires du Fonds monétaire international. Certes, toutes les inquiétudes, nées de la conjoncture monétaire, sont loin d'être dissipées et les travaux de Nairobi n'ont été sanctionnés en définitive que par un succès relatif encore qu'il ne faille pas minimiser la convergence de vues sur le cadre général d'un nouveau système ; les six points d'accord suivants ont pu être, en effet, dégagés :

— des méthodes adéquates seront prévues pour assurer à temps l'ajustement des balances des paiements en déséquilibre, grâce à des consultations améliorées dans le cadre du Fonds monétaire international et à l'assistance d'indicateurs, tels que l'évolution des échanges ;

— les parités des monnaies devront être stables mais ajustables (le recours au flottement d'une monnaie sera admis dans des circonstances particulières et sous la surveillance du Fonds monétaire international) ;

— les droits de tirage spéciaux (D. T. S.) deviendront l'instrument de réserve principal, le rôle de l'or et des monnaies de réserve étant progressivement réduit. La valeur des monnaies sera définie par référence aux droits de tirage spéciaux qui devraient porter un intérêt suffisamment élevé pour les rendre attractifs ;

— l'engagement devra être pris par tout pays membre du Fonds monétaire international d'échanger contre des instruments de réserve (droits de tirage spéciaux ou autres devises) tout montant de sa propre devise détenu par un autre pays qui en demandera l'échange ;

— les pays membres s'abstiendront de contrôler les mouvements de capitaux avec l'intention de maintenir une parité inadéquate de leur monnaie pour se dispenser de prendre des mesures en vue de rééquilibrer leurs paiements extérieurs ;

— le nouveau système monétaire devra prévoir des dispositions permettant d'accroître les ressources que les pays riches accordent aux sous-développés.

Parmi les questions en suspens, est posée celle de la convertibilité du dollar : le Secrétaire américain au Trésor, M. Shultz, s'est contenté de rappeler qu'une partie des balances-dollars pourrait revenir aux Etats-Unis dans la mesure où l'amélioration du commerce et des paiements américains accélérerait le rapatriement outre-Atlantique des capitaux, sous l'effet d'une confiance retrouvée dans la devise américaine. En ce qui concerne la consolidation des balances restantes, le Secrétaire américain au Trésor a affirmé que de nombreux pays porteurs de valeurs ou de bons de la Trésorerie des Etats-Unis considéraient ces avoirs comme un excellent placement, compte tenu des taux d'intérêt qui s'y attachent.

Dès lors, comme le note l'*Agefi* (25 septembre 1973) « toute consolidation des balances-dollars passera préalablement par la détermination de la nature et du rôle des droits de tirage spéciaux ainsi qu'il en est pour la convertibilité de la devise américaine. Le problème des droits de tirage spéciaux est donc, en fin de compte, le plus important à résoudre ». A cet effet, la réunion de janvier prochain au cours de laquelle les Ministres des Finances des Vingt devront trouver les bases d'un accord sur les droits de tirage spéciaux apparaît d'ores et déjà comme capitale.

C'est dire qu'après la Conférence de Nairobi, il reste encore de nombreux écueils à éviter et que la menace d'assauts de la spéculation ne saurait être écartée tant que la réforme monétaire tant attendue ne sera pas effective.

CHAPITRE II

L'ÉCONOMIE FRANÇAISE : SATISFACTIONS MAIS INQUIETUDES

Les modifications de la parité entre les monnaies, le flottement continu de certaines d'entre elles, particulièrement de la devise américaine, ont eu notamment pour conséquence l'accroissement de la compétitivité des pays à monnaies « faibles » (dollar, livre et lire) et parallèlement l'amenuisement de celle des pays à devises « fortes » (Deutschmark, yen...). Toutefois si les exportations américaines ont, comme nous l'avons vu, augmenté fortement au cours du premier semestre de 1973, les ventes françaises ou allemandes surtout à destination des Etats-Unis ont continué à progresser de manière très sensible.

Ce que nous observons aujourd'hui dans le domaine des échanges extérieurs, à savoir le maintien de flux importants malgré l'évolution de la valeur des monnaies contredit certes la quasi automaticité de la théorie classique selon laquelle une réévaluation ou une dévaluation entraînait respectivement une diminution ou un accroissement des exportations et une majoration ou une contraction des importations.

Aujourd'hui deux éléments essentiels doivent être retenus : le fort courant inflationniste dans le monde d'une part et la diversité des marchés d'autre part telle que l'on serait tenté de parler d'une sorte de division internationale de la production. L'exemple le plus frappant — qui doit, il est vrai, être considéré comme un cas limite de « rejet des impulsions monétaires » — est fourni par l'Allemagne fédérale dont la balance commerciale, malgré les réévaluations de la monnaie allemande et les troubles monétaires, était pour les sept premiers mois de 1973 excédentaire de 15,81 milliards de Deutschmark contre 10 milliards l'an dernier pour la même période. Pour expliquer ce succès, il faut indiquer que l'Allemagne fédérale est traditionnellement un pays exportateur de biens d'investissement dont la demande est moins sensible au prix qu'à la qualité.

Comme l'écrivait récemment le *Frankfurter Allgemeine*, « on ne peut expliquer par les prix ou le cours des changes avantageux le succès de l'exportation allemande ; c'est le travail qui est ici

décisif ». Il y a lieu d'ajouter aussi la fréquence du phénomène dit de compensation, certaines firmes acceptant de gagner moins sur un marché dès lors qu'elles ont la possibilité d'effectuer un « rattrapage » sur d'autres.

Ces données devaient selon nous être rappelées afin de permettre de mieux comprendre la situation actuelle de l'économie française que l'on peut considérer comme particulièrement satisfaisante puisqu'aussi bien le moteur de l'exportation entraîne les rouages de la production et de l'emploi. Toutefois, il apparaît que cette expansion est fragile dans la mesure où soit une dépréciation accrue du dollar, soit un ralentissement de la croissance chez nos principaux clients de la Communauté européenne serait de nature à provoquer une rupture dans le flux de nos ventes et, partant, aurait des conséquences sérieuses sur le niveau de la production et de l'emploi. Aussi une telle situation est-elle préoccupante puisque, dans la conjoncture actuelle pourtant favorable, il n'est plus possible désormais, compte tenu des progrès plus rapides de l'inflation dans notre pays, de prétendre au maintien prolongé d'une forte compétitivité, et que, comme nous le verrons en annexe I, les objectifs du VI^e Plan risquent de ne pas être atteints.

A. — Le rythme soutenu de la production.

L'économie française a continué, au cours des derniers mois à poursuivre son expansion à un rythme soutenu mais les facteurs qui avaient accéléré celui-ci à l'automne 1972, à savoir la forte demande intérieure et extérieure des industries de base et l'accélération de la construction de logements semblent perdre peu à peu de leur vigueur. Même, dans ce dernier domaine, les craintes d'un brusque freinage ont été exprimées récemment par les sociétés d'investissement immobilières devant l'annonce de la suppression du privilège de première mutation à titre gratuit.

Le rythme de croissance de l'indice de la production industrielle qui était resté relativement modéré (de l'ordre de 4 %) depuis le début de l'année 1972 s'est progressivement accéléré vers la fin de l'été 1972 pour atteindre plus de 10,5 % en mai 1973. Les derniers résultats connus, ceux d'août 1973, permettent de constater que le rythme ne s'est pas ralenti : il est d'environ 10,4 % par an pour la période d'août 1972 à août 1973.

1° L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la production industrielle, sans le bâtiment et les travaux publics, telle qu'elle ressort de la série des valeurs prises par le nouvel indice depuis 1971, après correction des variations saisonnières.

Production industrielle (1971-1973).

Indice général (bâtiment et travaux publics exclus),
séries corrigées des variations saisonnières.

(Base 100 en 1962.)

	JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET AOÛT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE
1971 ...	163	165	169	165	163	167	170	175	173	175	174
1972 ...	177	175	178	177	180	180	183	183	184	188	190
1973 ...	195	195	196	190	200	196	202	»	»	»	»

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

De l'examen des statistiques figurant dans ce tableau, il résulte que l'indice de la production industrielle s'était établi en août dernier — après correction des variations saisonnières et en excluant le bâtiment et les travaux publics — à 202, marquant une sensible progression par rapport à la période correspondante de 1972 (+ 10,4 %).

La mise en moyenne mobile sur trois mois de cet indice (sans le bâtiment) confirme la tendance à l'accélération de la croissance depuis janvier 1973 :

Novembre, décembre, janvier 1973.....	191
Décembre, janvier, février.....	193
Janvier, février, mars.....	196
Février, mars, avril.....	194
Mars, avril, mai.....	195
Avril, mai, juin.....	195
Mai, juin, juillet.....	199
Juin, juillet, août.....	200

Selon les indications de l'enquête mensuelle la plus récente établie par l'I. N. S. E. E. en octobre dernier, auprès d'environ 2.200 chefs d'entreprises de toutes tailles, on note que la croissance de la production :

— est très vive depuis plusieurs mois dans l'ensemble des industries produisant des *biens d'équipement* ; il existe cependant de grandes disparités entre les branches (plafonnement dans l'équipement général industriel qui se compose essentiellement de matériels hydrauliques et thermiques, mais progression très rapide pour les autres secteurs d'activité en particulier dans l'optique et la mécanique de précision, la construction de machines, la construction électrique et électronique) ;

— s'est légèrement ralentie pour les industries produisant des *biens de consommation*, mais d'importantes différences dans le rythme d'expansion subsistent entre les branches : l'électroménager et l'automobile sont les éléments moteurs du groupe. En revanche, la production plafonne dans l'habillement et diminue dans le secteur cuir-chaussures ;

— se poursuit à un rythme modéré dans l'ensemble des industries produisant des *biens intermédiaires*.

La forte augmentation de la production liée d'ailleurs à une progression sensible des importations répond à une vive pression de la demande. Si, comme le fait l'I. N. S. E. E., l'on considère les opinions des industriels sur les carnets de commandes et sur les stocks, on constate qu'un premier déséquilibre entre offre et demande, se traduisant par un gonflement des carnets et une réduction des stocks, s'était manifesté du printemps à la rentrée de 1972, qu'un équilibre semblait être intervenu au cours de l'automne suivant, mais qu'un nouveau déséquilibre important était apparu au début de la présente année. Il semble que, depuis trois mois la production ait rattrapé et peut-être même dépassé la demande ; en effet, les carnets de commandes, tout en restant très bien garnis, paraissent se réduire légèrement depuis le mois de juillet, sans variation significative des stocks.

2° LA CROISSANCE DE LA DEMANDE

a) La demande intérieure.

Depuis la fin de l'année 1972, la politique monétaire est parvenue, grâce à l'effet conjugué d'une hausse des taux et de mesures restrictives plus spécifiques, à infléchir le rythme de progression

de la masse monétaire et des crédits à l'économie. Cependant, la réduction de la liquidité de l'économie n'a pas eu des répercussions sensibles sur le montant des dépenses de consommation des ménages quelquefois aux dépens de l'accroissement de l'épargne.

Au surplus, à la suite des allègements de taux de T. V. A., la croissance du pouvoir d'achat s'est accélérée, tandis que le ralentissement momentané des prix n'a pas pour autant entraîné une diminution des anticipations inflationnistes.

La consommation des ménages a progressé à un rythme proche de 5,5 % par an et de près de 9 % pour les produits industriels.

Ce développement apparaît nettement dans les achats de biens durables qui sont les plus représentatifs des fluctuations conjoncturelles : les ventes d'appareils électroménagers et électro-acoustiques ont bénéficié d'une forte demande, tandis que les ventes d'ameublement ont été bien orientées. De même, les résultats obtenus sur le marché de l'automobile ou dans les commerces de l'habillement et du cuir ont été généralement bons.

Parallèlement, la demande des entreprises, faible pour celles du secteur public non concurrentiel, a été relativement forte pour celles du secteur concurrentiel : les projets d'investissement, selon l'enquête de juin 1973 établie par l'I. N. S. E. E., faisaient attendre une progression des dépenses d'investissement de 13 % entre 1972 et 1973 (contre une prévision d'augmentation de 11 % en mars 1973 et de 6 % en novembre dernier). Ces révisions en hausse laissent à penser que l'investissement effectué au cours de la présente année sera donc assez fort, avec la réserve des goulots d'étranglement du crédit et de l'accroissement des charges financières.

Par ailleurs, les estimations des grandes entreprises pour 1974 étaient alors très supérieures à celles des autres, ce qui, compte tenu de leur effet d'entraînement, pourrait provoquer d'autres révisions en hausse au cours des prochaines enquêtes. Ajoutons que les passations de commandes, très fortes au cours du premier semestre de 1973, devraient, selon l'I. N. S. E. E., le rester jusqu'à la fin de l'année 1973.

b) *La demande étrangère.*

La progression de la demande étrangère n'a cessé de s'accélérer depuis le printemps 1972 : c'est pour les biens intermédiaires qu'elle croît actuellement le plus vite. Malgré l'accroissement

rapide de la production au cours des derniers mois, l'augmentation de la demande étrangère s'est traduite par un gonflement des « carnets-étranger » : ceux-ci restaient, en septembre dernier, très bien garnis. Quant à la demande étrangère adressée aux industriels qui ne tiennent pas de carnets, elle était alors jugée active.

L'environnement international, les politiques économique et sociale, la situation actuelle des ménages et des entreprises incitent à penser que, d'ici à la fin de l'année, la croissance de la demande ne peut qu'être supérieure ou égale à celle observée au cours du premier semestre. Sans doute une atténuation pourrait-elle résulter d'un retour à un rythme plus normal de stockage, mais à l'inverse la préférence des ménages pour l'épargne pourrait être moins forte et, comme l'a indiqué l'I. N. S. E. E., une pression de la demande devrait entraîner non une meilleure utilisation des équipements et du personnel en place, mais des commandes supplémentaires aux industries d'équipement et une embauche accrue, renforçant ainsi immédiatement la pression de la demande.

Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de le montrer dans notre rapport sur le projet de loi avançant la date d'exigibilité du dernier acompte à payer en 1973, au titre de l'impôt sur les sociétés, il apparaît que la croissance de l'investissement serait, en 1973, inférieure dans les secteurs les plus exportateurs à ce qu'elle serait dans le reste de l'industrie alors que l'effort d'investissement des branches très exportatrices avait été beaucoup plus important que celui des autres après la dévaluation de 1969.

Augmentation des investissements d'une année à la suivante (1965-1973).

	CONSTATATIONS							PREVISIONS (juin 1973),
	1966/ 1965.	1967/ 1966.	1968/ 1967.	1969/ 1968.	1970/ 1969.	1971/ 1970.	1972/ 1971.	1973/1972.
Industries fortement exportatrices.	108	111	94	118	138	108	106	103
Autres industries	112	101	99	118	111	110	108	111

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

Quoi qu'il en soit, la progression de la production industrielle ne saurait se poursuivre au rythme de près de 9 % l'an enregistré au début de l'été dernier. Aussi, malgré le très haut niveau de leurs carnets de commande et la faiblesse de leurs stocks, les industriels

interrogés par l'I. N. S. E. E., au cours de l'enquête mensuelle de juillet dernier, prévoyaient, pour les prochains mois, un ralentissement de leur production, compte tenu :

— d'une part des difficultés de financement résultant soit des taux excessifs, soit de l'insuffisance de l'autofinancement (qui est passé de 79,9 % en 1968 à 69,3 % en 1972) (1) ;

— et d'autre part de l'impossibilité actuelle pour eux de produire autant qu'ils le voudraient : en effet, les secteurs où un ralentissement est attendu sont ceux sur lesquels la croissance récente a été la plus vive et qui connaissent les plus fortes tensions.

3° LES FORTES TENSIONS DE L'APPAREIL PRODUCTIF

La forte croissance de la production enregistrée depuis quelques mois a entraîné un resserrement des goulots de production. Ainsi 33 % des entreprises ne pourraient pas produire davantage, pourcentage qui n'avait jusqu'ici été dépassé qu'à deux époques : fin 1963 et fin 1969-début 1970.

Evolution des goulots de production : ensemble des industries,
opinion des chefs d'entreprises industrielles 1970-1973.

	MAI	JUIN	NOVEMBRE
1970	37	35	32
1971	30	32	29
1972	26	29	34
1973	37	39	»

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

Par ailleurs, le manque d'approvisionnement constitue une limitation de la production pour 7 % des industriels, pourcentage le plus élevé depuis juin 1970, tandis que des difficultés de trésorerie sont éprouvées par 29 % des industriels interrogés, soit le même pourcentage que celui enregistré en novembre 1972.

De manière plus détaillée, on note dans le secteur des *biens intermédiaires*, qui est aussi celui dont la production s'accroît actuellement le plus vite, depuis l'été de 1972, une très forte accen-

((1) Rapport sur les comptes de la Nation pour 1972 (tome II, p. 89).

tuation des tensions (40 % des entreprises empêchées de produire davantage par manque de personnel ou d'équipement dans le cas où elles recevraient plus de commandes). Dans le secteur des *industries de consommation*, la légère détente enregistrée en mars apparaît saisonnière, et la proportion des entreprises qui utilisent leur équipement au maximum reste très élevée (42 % en juin dernier). En revanche, les tensions plus modérées dans le secteur des *biens d'équipement* sont supérieures à la moyenne enregistrées sur longue période (33 % en juin 1973).

Globalement, l'équipement semble le facteur de production le plus rare dans l'industrie ; on est en droit de s'interroger pourtant sur les causes des tensions très fortes ressenties dans ce domaine, alors que la croissance du capital est rapide. Selon l'I. N. S. E. E., ces raisons sont de deux ordres, les unes liées aux facteurs qui ont pu agir sur la croissance des capacités, les autres à la croissance de la production et à ses liens avec le « goulot équipement ».

Au demeurant, il y a lieu de rappeler les comparaisons établies par l'I. N. S. E. E. concernant les tensions sur l'appareil productif en France et à l'étranger : selon cette étude, dans notre pays, l'indice de la production industrielle se situe plutôt au-dessus d'une « ligne de pics » déterminée sur une période d'une vingtaine d'années dont, depuis le début de 1969, il ne s'était guère écarté : à l'étranger, la moyenne pondérée des indices de la production industrielle serait à quelque 6 % en dessous de la « ligne des pics » dont elle s'était éloignée au début de 1970 jusqu'à lui être inférieure d'environ 8 % de la fin de 1971 à l'été 1972. Ainsi, parmi nos principaux partenaires commerciaux, deux pays présenteraient des marges de capacités considérables de production inutilisées dans l'industrie : le Royaume-Uni (où le taux d'utilisation des capacités était, au quatrième trimestre de 1972, égal à 90,2 % du niveau maximum de fin 1964) et l'Italie (76 % d'après les déclarations des industriels contre 84 % au milieu de 1969, période de bonne conjoncture mais non de surchauffe).

Chez nos autres principaux partenaires commerciaux, l'utilisation des capacités paraissait à peu près normale : aux Etats-Unis (83,5 % en février 1973 contre 87 % lors de la dernière période de haute conjoncture de 1968-1969), en Allemagne fédérale, en Belgique et aux Pays-Bas où le taux d'utilisation était au début de la présente année à un niveau assez voisin de celui enregistré en longue période.

De cette analyse globale qu'il aurait été intéressant d'affiner, il ressort que les tensions sur l'appareil productif sont plus fortes en France qu'à l'étranger, malgré la reprise de l'expansion internationale.

Cette situation risque de s'aggraver, compte tenu de la progression récente assez faible de l'investissement productif par rapport aux performances des années 1960, alors que rien ne permet d'escompter une moindre consommation de capital par unité produite : en effet, comme l'a constaté la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dans son rapport adopté lors de sa dernière séance générale, « la marge d'équipements constituée lors du boom de l'investissement productif de 1969-1970 s'épuise rapidement et la tension sur les capacités s'accroît jusqu'à rejoindre le maximum antérieur observé en 1969 ».

Au surplus, sans parler de l'influence non négligeable du découragement causé par certaines mesures antisociales, les décisions prises dans le cadre du resserrement du crédit, notamment le nouveau coup de frein donné à la progression des encours bancaires, l'augmentation substantielle du taux d'escompte, des taux d'intérêt, du taux de garantie des obligations cautionnées et la charge très lourde des frais financiers pèsent de plus en plus sur la trésorerie des entreprises et pourraient entraîner, à brève échéance, un ralentissement de l'activité économique.

Cela est d'autant plus préoccupant qu'il apparaît aujourd'hui indispensable que l'industrie française accélère sa modernisation et veille à ne pas se laisser dépasser, sur le plan technique, par des concurrents traditionnels ou nouveau venus sur le marché mondial ; à cet effet, nous estimons que la réévaluation des bilans ne saurait sans dommage être plus longtemps refusée par le Gouvernement, qu'un système de bonifications pour les emprunts des entreprises devrait être mis à l'étude et que le régime fiscal de l'amortissement dégressif, qui a favorisé l'accroissement et la modernisation des entreprises doit être maintenu car il joue un rôle d'entraînement sur les responsables financiers intéressés par le réemploi des annuités d'amortissement.

Parallèlement aux difficultés liées à l'insuffisance des marges de production, il faut également tenter de remédier à la rareté de la main-d'œuvre et de résoudre au mieux les problèmes de l'emploi.

B. — La situation relativement favorable de l'emploi.

Au cours des derniers mois, l'évolution de l'emploi a été marquée :

- par la réduction contractuelle de la durée du travail ;
- par la progression des effectifs ;
- et par le redressement continu des demandes d'emploi et la baisse des offres non satisfaites.

1° LA DURÉE HEBDOMADAIRE DU TRAVAIL

Cet indicateur reproduit assez fidèlement la tendance de l'activité économique ; mais il convient, pour en apprécier l'exacte portée, de tenir compte de la situation particulière du marché de l'emploi en France résultant essentiellement d'une pénurie quasi générale de main-d'œuvre qualifiée.

Durée hebdomadaire du travail (1972-1973).

Séries corrigées des variations saisonnières.

	OUVRIERS des industries de transformation.	ENSEMBLE des activités et des personnels.
1972 :		
Janvier	44,3	44,0
Avril	44,0	43,9
Juillet	43,9	43,8
Octobre	43,9	43,8
1973 :		
Janvier	43,8	43,7
Avril	43,9	43,5
Juillet	43,6	43,7

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Bien que, en raison des nouvelles méthodes appliquées depuis octobre 1972, il soit difficile d'établir des comparaisons, il semble qu'en ce qui concerne l'ensemble des entreprises et des personnels

la durée hebdomadaire du travail se réduit depuis plusieurs années à un rythme de l'ordre de 1 % par an. Malgré cette diminution, prévue dans le projet de protocole de Grenelle et dans de nombreux accords signés depuis 1968, la durée du travail en France reste plus élevée que dans les pays voisins, en particulier pour les ouvriers de l'industrie.

Cette diminution des horaires contribue à expliquer l'évolution des effectifs.

2° LES EFFECTIFS OCCUPÉS

Les enquêtes trimestrielles du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population concernant les effectifs occupés fournissent des données statistiques intéressantes reportées dans le tableau ci-après :

Effectifs au travail (1972-1973). — Indices bruts.
(Base 100 au 1^{er} janvier 1972.)

	1972				1973		
	Janvier.	Avril.	Juillet.	Octobre.	Janvier.	Avril.	Juillet.
<i>Industries de transformation.</i>							
Y compris le bâtiment ...	100,0	99,9	100,5	100,7	100,6	101,2	101,7
Non compris le bâtiment ..	100,0	99,8	100,5	101,0	101,3	101,8	102,4
Toutes activités	100,0	99,8	100,5	100,6	100,5	100,8	101,5

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Sur la base de ces données pour l'ensemble des industries de transformation, à l'exception de celles du bâtiment et des travaux publics, les effectifs sont en hausse de 1 % entre le 1^{er} juillet 1972 et le 1^{er} juillet 1973 : l'augmentation a été importante dans la construction électrique (+ 5 %), dans le bois et l'ameublement (+ 3,8 %), alors que des diminutions ont été notées dans le textile, les cuirs et peaux.

La progression des effectifs a été essentiellement liée à l'accélération de la production industrielle ; toutefois, certaines industries de consommation, comme l'automobile, ont un goulot personnel élevé, essentiellement en raison des difficultés qu'éprouvent certains chefs d'entreprise à trouver les agents qualifiés qu'ils cherchent : la question se pose alors de savoir si la forte activité du marché du travail qui a été enregistrée récemment sera maintenue.

3° LE MARCHÉ DU TRAVAIL

On peut suivre l'évolution du marché du travail après la remise à jour de la correction des variations saisonnières pour lesquelles l'effet de la discontinuité due aux références en cours (mise en place de l'Agence nationale de l'emploi et modifications de gestion administrative) a pu être évalué. Ainsi les services statistiques concernant les demandes et les offres d'emploi non satisfaites ont dû être remaniés à plusieurs reprises, la dernière revision datant du mois de septembre 1972 ; en outre, à partir de ce même mois, la série des demandes non satisfaites ne comprend plus les bénéficiaires de la garantie de ressources (sorte de préretraite accordée aux chômeurs de plus de soixante ans) instituée par l'accord interprofessionnel du 27 mars 1972.

A définition constante, l'évolution récente a été la suivante :

Emploi de la main-d'œuvre (1971 - 1973).

(En milliers.)

Indices corrigés des variations saisonnières.

(Situation en fin de mois.)

	Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Sept.	Octobre.	Nov.	Déc.
Demandes d'emploi non satisfaites :												
1971	311,2	315,1	322,5	326,5	328,0	333,2	339,3	346,3	351,3	357,1	361,6	365,9
1972	369,0	374,2	375,6	384,1	383,7	377,2	379,7	386,8	393,9	385,5	378,3	375,7
1973	368,9	364,1	364,7	374,0	374,6	379,9	401,4	412,6	427,0	>	>	>
Offres d'emploi non satisfaites :												
1971	103,0	107,7	114,7	119,8	130,7	133,6	133,3	134,6	131,9	126,9	123,0	115,7
1972	121,6	127,9	132,7	138,5	144,2	158,6	163,3	169,9	186,1	217,2	220,1	217,3
1973	222,2	231,7	238,7	243,0	261,8	269,7	259,7	264,8	276,4	>	>	>

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

a) *Les demandes d'emploi non satisfaites.*

Après correction des variations saisonnières, on constate que le nombre des *demandes d'emploi non satisfaites* a progressé de manière régulière depuis le mois de mars 1973, atteignant au mois de septembre dernier son plus haut niveau et portant sur 427.000 personnes. Cet accroissement s'explique essentiellement :

— par l'augmentation rapide des salaires, qui conduit un plus grand nombre de personnes à chercher un emploi ;

— par les coûts grandissants de la main-d'œuvre qui conduisent les chefs d'entreprise à ralentir l'embauche ;

— et par une augmentation du nombre des licenciements dans les entreprises en déclin ou en voie de restructuration (construction aéronautique, industrie du verre...).

Si l'on examine l'évolution du marché de l'emploi depuis un an, sur la base des statistiques les plus complètes dont nous disposons soit celles du mois de septembre 1973, on constate que les demandes d'emploi non satisfaites ont passé de 393.900 à 427.000, soit une majoration de 8,4 %.

b) *Les offres d'emploi non satisfaites.*

Parallèlement, le nombre des *offres d'emploi non satisfaites* se maintient depuis le mois de juin dernier à un haut niveau marquant en septembre dernier une majoration très importante de 48,5 % par rapport à la même période de 1972.

Cette montée continue des offres d'emploi non satisfaites est certes le résultat des efforts de prospection entrepris par l'Agence nationale pour l'emploi ; mais elle s'explique essentiellement par l'inadaptation des possibilités de la main-d'œuvre aux besoins de l'industrie. Dans les secteurs en expansion la pénurie d'employés qualifiés et parfois les difficultés à pourvoir les emplois pénibles ont d'ailleurs ralenti le développement de l'activité industrielle : dans la plupart des régions les besoins sont importants pour les tourneurs, les fraiseurs, les maçons-cimentiers, les soudeurs, les menuisiers et les files d'attente dans les centres de formation professionnelle des adultes sont importantes, notamment pour les électriciens, les monteurs en chauffage central ; dans le même temps,

des excédents sont enregistrés dans les formations de dactylos, d'aides-comptables, d'emplois de bureau, de coiffeurs, souvent de très faible niveau.

c) La population disponible à la recherche d'un emploi.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la mise en place progressive des bureaux de l'Agence nationale pour l'emploi a permis un meilleur recensement des personnes sans emploi mais a provoqué, dans les séries statistiques, des perturbations qui ne sont pas toutes imputables à l'évolution effective du chômage.

Pour connaître la population disponible à la recherche d'un emploi, il y a lieu de multiplier le nombre des demandes d'emploi non satisfaites par un coefficient de 1,4, afin de tenir compte de l'implantation de plus en plus ramifiée de l'Agence nationale pour l'emploi.

Sur cette base, il apparaît que les effectifs à la recherche d'un emploi étaient, à la fin du mois de septembre dernier, de 587.000 personnes environ, nombre supérieur de 8,6 % à celui enregistré un an auparavant. S'agit-il là du nombre des chômeurs ? Evidemment non, puisque dans cette population à côté des chômeurs, il faut comprendre toutes les personnes qui, lorsqu'on les interroge, déclarent rechercher un emploi alors même qu'elles ont ou non entrepris ces recherches et qu'elles sont pourvues déjà d'une situation qu'elles désirent abandonner pour des raisons de convenances personnelles.

Alors comment connaître l'ampleur actuelle du chômage en France ? Si l'on s'en tient à la notion simple du nombre des bénéficiaires de l'aide publique, on observe que, fin août 1973, ce chiffre était de 127.400, soit supérieur de 0,3 % à celui constaté pour la période correspondante de l'année précédente.

Quoi qu'il en soit, l'inadaptation des demandes et des offres d'emploi non satisfaites sur le marché du travail apparaît très préoccupante, dans la mesure où les mouvements enregistrés sur le marché du travail traduisent un important excédent à la fois des demandes d'emploi non satisfaites, d'où le risque d'une montée du chômage et des offres non satisfaites, d'où le danger d'une augmentation des salaires, et partant des tensions inflationnistes. Ainsi, on ne saurait écarter la menace d'une apparition de poches de chômage et, dans un pays déjà fortement atteint par l'inflation, d'une dangereuse dégradation de notre économie.

C. — La difficulté de sauvegarder des équilibres extérieurs satisfaisants.

L'expansion généralisée de la demande tant interne qu'étrangère s'est traduite, nous l'avons vu, par un gonflement continu des carnets de commande ; l'accélération de la production industrielle a donc eu des répercussions sensibles sur nos échanges extérieurs, notamment par l'accroissement de nos achats, tandis que nos ventes qui continuent à être importantes se maintenaient à un bon niveau ; cependant, la tendance à un rapprochement des pourcentages d'accroissement de nos importations et de nos exportations pourrait, si elle persistait, réduire considérablement le taux de couverture et l'excédent commercial.

Or, la croissance va, sans doute, se ralentir chez nos principaux clients, ce qui diminuera nos ventes et freinera notre propre expansion, mais dans de moindres proportions. Dès lors, nos achats continueront à progresser assez rapidement ; mais, tandis que nos capacités de production resteront utilisées au maximum, celles de nos concurrents connaîtront une certaine souplesse, d'où le risque d'une agressivité accrue de leur part. Parallèlement, les difficultés du dollar, qui accroissent d'autant la compétitivité du matériel américain (ainsi dans la construction aéronautique), le flottement de la livre et de la lire qui renforce la concurrence des Anglais et des Italiens, affectés par la percée française sur leur marché national, enfin l'envolée des prix des matières premières importées — qui, en un an, ont été majorés de près de 51 %, comme l'a indiqué récemment le Président de la République, et qui pour une bonne part proviennent de la zone dollar ou de la zone sterling — créent des tensions déjà perceptibles dans certains postes de notre commerce.

Cette situation pourrait devenir périlleuse dans certains secteurs d'activité, où l'exportation représente un pourcentage élevé du chiffre d'affaires (35 % dans la construction de matériel électrique lourd par exemple). C'est dire que le « mal monétaire » qui touche déjà des branches d'activité comme les machines-outils, la construction mécanique ou l'équipement électrique, risque d'amoindrir sensiblement les résultats d'une politique de longue haleine, menée en vue de la conquête des marchés extérieurs.

Quoi qu'il en soit, observant les derniers résultats connus des échanges extérieurs, nous devons indiquer qu'ils sont excédentaires ; au surplus, la balance de nos paiements avec l'étranger qui, sur le plan global, traduit la prospérité de notre économie, nous paraît également satisfaisante.

1° UNE COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE MAINTENUE

a) *L'examen des données statistiques.*

En termes F. O. B. (free on board), les résultats du commerce extérieur pour les neuf premiers mois de la présente année laissent apparaître un excédent appréciable, puisque sur la base de séries corrigées des variations saisonnières jusqu'au mois de septembre 1973, le taux de couverture a été nettement supérieur à 100.

Balance commerciale (janvier-août 1972 - 1973).

Séries corrigées des variations saisonnières.

(En millions de francs.)

	IMPORTATIONS F. O. B.			EXPORTATIONS F. O. B.			BALANCE		TAUX de couverture.	
	1972	1973	Pourcentage.	1972	1973	Pourcentage.	1972	1973	1972	1973
Janvier	9.241	12.130	+ 31,3	9.853	12.790	+ 29,8	+ 612	+ 660	106,6	105,4
Février	10.706	11.860	+ 10,8	10.279	12.264	+ 19,3	- 427	+ 404	96,0	103,4
Mars	10.663	12.399	+ 16,3	10.789	12.748	+ 18,2	+ 126	+ 349	101,2	102,8
Avril	9.669	11.281	+ 16,7	10.911	12.465	+ 14,2	+ 1.242	+ 1.184	112,8	110,5
Mai	11.699	14.308	+ 22,3	11.504	14.231	+ 23,7	- 195	- 77	98,3	99,5
Juin	10.607	12.847	+ 21,1	11.517	13.224	+ 14,8	+ 910	+ 377	108,6	102,9
Juillet	9.527	12.823	+ 34,6	10.023	13.575	+ 35,4	+ 496	+ 752	105,2	105,9
Août	10.129	13.396	+ 32,2	10.426	13.446	+ 29,0	+ 297	+ 50	102,9	100,4
Septembre	10.701	12.717	+ 18,8	11.506	13.734	+ 19,4	+ 805	+ 1.017	107,5	108,0
Neuf premiers mois.....	92.942	113.761	+ 22,4	96.808	118.477	+ 22,4	+ 3.866	+ 4.716	104,1	104,1

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Il ressort de l'examen de ces résultats :

— que, sur les neuf premiers mois de 1973 par rapport à la même période de l'année précédente, notre commerce — qui est d'ailleurs régulièrement excédentaire depuis le début de l'année, à l'exception du mois de mai — a été caractérisé par une progression de nos exportations (+ 22,4 %) qui est égale à celle de nos importations (+ 22,4 %) ;

— que la compétitivité de nos produits ne semble pas avoir été sensiblement affectée par les remaniements monétaires : nos ventes se sont développées de manière satisfaisante sur les marchés extérieurs ;

— que les derniers chiffres connus, soit ceux du mois de septembre 1973 permettent d'enregistrer un excédent de 1.017 millions de francs avec une couverture de 108 % et laissent apparaître que, par rapport au mois correspondant de 1972, les importations se sont accrues de 18,8 % et les exportations de 19,4 %.

Telle est la tendance actuelle ; il est intéressant pour l'apprécier, de connaître quelles ont été, au cours du premier semestre 1971, l'évolution par secteur et la répartition géographique de nos échanges extérieurs.

b) *L'évolution des échanges par secteur
au premier semestre de 1973.*

Le premier semestre a été caractérisé par la vive progression des échanges de *produits agricoles*, tant à l'exportation (+ 22,7 % par rapport au premier semestre 1972) qu'à l'importation (+ 27 %). L'augmentation de nos ventes est surtout imputable aux vins et boissons (+ 42 %) — en raison notamment des hausses de prix sans précédent qui sont récemment intervenues, — ainsi qu'aux produits laitiers (exportation de 80.000 tonnes de beurre vers l'U. R. S. S. vendues il est vrai au prix de 1,93 F le kilo, alors qu'il avait été acheté aux producteurs à 10,33 F, le contribuable français devant ainsi prendre à sa charge la différence) ; parallèlement, on observe un accroissement de nos achats agricoles qui s'est principalement porté sur la viande : aussi notre déficit pour ce dernier poste s'est-il sensiblement aggravé puisqu'il est passé de 800 millions à 1.300 millions de francs du premier semestre 1972 au premier semestre 1973.

La stagnation en valeur de nos achats de *produits énergétiques* (+ 1,5 % seulement) s'explique par les récents mouvements moné-

taires, et plus précisément par la dépréciation du dollar, en raison des délais qui s'écoulaient avant que ne jouent les mécanismes de compensation mis au point entre les pays exportateurs et les compagnies pétrolières.

Tant à l'importation (+ 20,4 %) qu'à l'exportation (+ 29 %), les échanges de *matières premières* ont fortement progressé en valeur, en raison surtout de la hausse importante des cours mondiaux constatée ces derniers mois.

Par comparaison avec les performances médiocres enregistrées en 1972, en effet, nos exportations de *biens d'équipement* ont bénéficié au cours du premier semestre d'une progression sensible (+ 15,6 %), en liaison avec le raffermissement de la demande étrangère. D'abord limitée aux Etats-Unis, la reprise des investissements productifs s'est en effet étendue, au cours des premiers mois de l'année, à la Grande-Bretagne, à l'Allemagne et aux principaux pays d'Europe, à l'exception de l'Italie.

Les meilleurs résultats ont été atteints dans les secteurs de la machine-outil (+ 26 %), des matériels de travaux publics (+ 24 %) et de la construction électrique (+ 22 %) ; une des performances les plus médiocres concerne le poste « avions et bateaux » (+ 8 %) : nul doute que les récents mouvements monétaires et la compétitivité accrue des constructeurs américains ou britanniques expliquent pour une large part les difficultés rencontrées par l'industrie aéronautique française sur les marchés extérieurs.

Nos ventes de *biens de consommation*, enfin, ont continué à se développer à un rythme rapide (+ 18,1 %), quoique légèrement inférieur à celui de nos importations (+ 19 %), stimulées par l'élévation du pouvoir d'achat français.

La plus grande part de l'excédent laissé par nos échanges de biens de consommation revient à l'automobile (4,8 milliards sur 6,1) : dans ce secteur, le taux de couverture s'est encore amélioré, passant de 192,2 % à 195,2 %, en dépit des grèves survenues en avril chez Renault et Peugeot.

Contrastant avec le dynamisme de l'ensemble des biens de consommation, la progression relativement faible du poste « textiles et cuirs » (+ 14 %) semble surtout imputable à la concurrence accrue des fabricants italiens du fait de la dépréciation de la lire ; ce facteur paraît avoir particulièrement joué pour nos exportations de chaussures.

c) *Les balances (C. A. F./F. O. B.) calculées pour le premier semestre de 1973 par catégories de produits.*

D'après les éléments statistiques fournis par le Ministère de l'Economie et des Finances, on note que :

— pour les *produits agricoles*, l'ensemble du secteur laisse un solde positif de 2.674 millions de francs et un taux de couverture de 122,8 % contre 127,1 % pour la période correspondante de l'année précédente ;

— pour les *produits énergétiques*, malgré un léger redressement de notre taux de couverture (19,5 % contre 17,9 % pour le premier semestre de 1972), le déficit de ce poste (— 7.637 millions de francs) continue à peser lourdement sur l'équilibre de nos échanges. Cette tendance ne peut que se renforcer dans un proche avenir ; il en est de même pour les *matières premières* dont le prix a progressé de manière considérable, d'où un solde négatif pour la période considérée de 4.211 millions de francs ;

— pour les *demi-produits*, le solde de nos échanges est resté positif (1.440 millions de francs) et on a observé une légère amélioration du taux de couverture (109,8 % contre 108,3 % pour le premier semestre de 1972) ;

— pour les *biens d'équipement*, la balance de nos échanges s'est gravement détériorée, passant de — 392 millions pour le premier semestre de 1972 à — 1.359 millions de francs pour la période correspondante de 1973, tandis que le taux de couverture était de 93,1 % contre 97,6 % les six premiers mois de 1972 ;

— pour les *biens de consommation*, le taux de couverture de nos échanges s'est légèrement dégradé (142,5 % contre 143,6 % pour la même période de 1972).

Ainsi l'évolution de la structure de nos échanges par produit pour le premier semestre de 1973 par rapport à l'année précédente a-t-elle été caractérisée essentiellement :

— pour nos *ventes*, par la part croissante prise par les produits agricoles (18,4 % de nos exportations totales contre 18 % en 1972) et par les matières premières, par une quasi-stabilité de la part de l'énergie et de celle des demi-produits, mais par un recul de celle des produits finis (49,9 % contre 51,1 % en 1972) sensible surtout pour les biens d'équipement (23,5 % contre 24,4 % en 1972) ;

— pour nos *importations*, par un amoindrissement de l'importance relative de l'énergie, et par une augmentation légère de la part des demi-produits et plus sensible de celle des produits finis et des produits agricoles (14,4 % contre 13,5 % en 1972).

d) *La répartition géographique
des échanges au cours du premier semestre de 1973.*

Le premier semestre de l'année en cours a été marqué par l'amorce d'une certaine diversification géographique de nos échanges, puisque nos partenaires de l'ancienne Communauté à six n'assurent plus que 48,6 % de nos importations (contre 49,4 % au premier semestre de 1972) et que 48,7 % de nos exportations leur sont destinés (contre 50 % au premier semestre de 1972).

Il convient notamment de remarquer que nos ventes à ces cinq pays ont progressé sensiblement moins vite (+ 16,7 %) que l'ensemble de nos exportations ; ce « redéploiement » s'est surtout orienté vers les nouveaux membres de la Communauté (en particulier, la Grande-Bretagne), vers l'Espagne et, dans une moindre mesure, vers les pays de la zone franc.

L'amélioration du solde de nos échanges est particulièrement importante dans deux cas :

— nos échanges avec l'*Italie* ont fait apparaître un excédent de 1.804 millions (contre 370 pour le premier semestre de 1972). Il ne semble pas cependant que nous ayons notablement amélioré notre position relative sur le marché italien : c'est la détérioration générale du commerce extérieur italien qui explique les résultats atteints au cours du premier semestre ;

— la vive progression de nos ventes à destination de la *Grande-Bretagne* (+ 47,7 % par rapport au premier semestre 1972), en revanche, traduit bien une amélioration de notre position commerciale sur ce marché. Ce taux est en effet très supérieur à la progression, pourtant élevée, des importations totales du Royaume-Uni, qui ont augmenté dans le même temps à un rythme voisin de 30 % ; selon les statistiques britanniques, notre « part de marché » atteindrait aujourd'hui 6,2 % (contre 5,4 % en 1972).

Le premier semestre 1973 a été marqué par une *détérioration importante de nos échanges avec deux pays : Etats-Unis et Allemagne fédérale.*

— Nos exportations vers les *Etats-Unis* ont progressé de 9,8 % seulement par rapport au premier semestre de 1972, tandis que nos importations en provenance de ce pays augmentaient de 19,2 % : le déficit de nos échanges avec les *Etats-Unis* a atteint 3,5 milliards de francs (contre 2,2 pour le premier semestre de 1972) et le taux de couverture est tombé à 51 % (contre 60 %).

Il faut sans doute voir dans cette détérioration le résultat des récents mouvements monétaires. Il semble, cependant, que, par rapport aux autres pays européens, nous avons pu améliorer légèrement notre position relative sur le marché américain. Les statistiques américaines pour les cinq premiers mois de l'année font état d'une progression des ventes françaises de 23,2 % par rapport à la période correspondante de 1972, alors que ce taux s'établit à 20,9 % seulement pour l'ensemble des six pays fondateurs de la C. E. E.

A l'inverse, le marché français s'est montré relativement plus « perméable » aux produits américains que celui des autres pays européens : les mêmes statistiques font état d'une progression des exportations américaines vers la France de 45 %, alors que ce taux pour l'ensemble des Six est de 36 % seulement.

— Plus difficile à expliquer, et aussi plus préoccupante, la détérioration de nos échanges avec l'*Allemagne fédérale* a entraîné un déficit de 2,1 milliards (contre 0,8 pour le premier semestre de 1972) : nos exportations vers l'*Allemagne* ont progressé de 12,6 % seulement (1) tandis que nos importations en provenance de ce pays augmentaient de 21 % par rapport aux six premiers mois de l'année précédente.

Les statistiques allemandes pour le premier trimestre semblent montrer que, pour la plupart des produits industriels, nos exportateurs ont réussi à maintenir leur position, sans pourtant — il est vrai — pouvoir l'améliorer. Ce sont, en fait, nos exportations de produits agricoles qui paraissent avoir été le plus touchées : elles ne représentaient plus que 10,4 % des importations allemandes totales pour ce secteur, contre 13,1 % au cours du premier semestre de 1972.

*
* *

(1) Alors que les importations totales augmentaient à un rythme proche de 16 %.

Le suréquilibre de nos échanges, satisfaisant à constater, apparaît néanmoins de plus en plus fragile, notamment en raison de la croissance élevée des ventes de produits agricoles, de la diminution de la part des produits finis et notamment des biens d'équipement dans nos exportations et en raison, par ailleurs, de l'augmentation de nos achats de biens de consommation.

On est, dès lors, en droit de se demander si, en 1974, le solde de notre balance commerciale restera positif. Peut-être la perspective d'un tel déséquilibre a-t-elle incité le Ministre de l'Economie et des Finances à accepter finalement, lors de la Conférence de Nairobi, le principe de pénalisations appliquées aux pays excédentaires en permanence, car il lui est apparu que la France ne serait plus pour longtemps dans ce camp.

Or, il nous faut exporter à tout prix pour éviter le chômage et devenir une puissance industrielle. Sans doute, dans cette optique, convient-il de procéder à un large déploiement de nos ventes : la percée française sur certains marchés extérieurs est encourageante mais durera-t-elle ? Nous avons indiqué, à cet égard, que la concentration de nos exportations sur certains secteurs et sur certains pays proches était excessive ; en dépit des efforts tentés au cours des mois précédents, nous continuons à constater que le commerce français est dominé par les trois « A » : *Agriculture, Automobile, Allemagne.*

Aussi, l'heure est-elle venue d'accroître considérablement l'effort public qui doit notamment favoriser les investissements à l'étranger et l'expatriation de nos techniciens.

2° LA FRAGILITÉ DU REDRESSÉMENT DES FINANCES EXTÉRIEURES

Les dernières statistiques publiées concernent le deuxième trimestre 1973 : il est intéressant de les comparer avec les données enregistrées l'année précédente, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

Evolution de la balance des paiements avec l'étranger (1972 - 1973).

(Millions de francs.)

	1972					1973	
	Premier trimestre (**).	Deuxième trimestre (**).	Troisième trimestre (**).	Quatrième trimestre (**).	Année. (**).	Premier trimestre (*).	Deuxième trimestre (*).
I. — Biens et services.							
A. — Marchandises :							
1. Exportations - importations ..	— 419	+ 2.226	+ 1.201	+ 2.341	+ 5.349	+ 947	+ 2.238
2. Courtage international	+ 171	+ 263	+ 335	+ 404	+ 1.173	+ 157	+ 621
3. Total marchandises	— 248	+ 2.489	+ 1.536	+ 2.745	+ 6.522	+ 1.104	+ 2.859
B. — Services :							
1. Services non gouvernementaux	+ 971	+ 1.502	+ 478	+ 745	+ 3.696	+ 114	+ 907
2. Gouvernements français et étrangers	— 667	— 208	+ 2	— 36	— 909	— 334	— 84
3. Total services	+ 304	+ 1.294	+ 480	+ 709	+ 2.787	+ 220	+ 823
— Solde I	+ 56	+ 3.783	+ 2.016	+ 3.454	+ 9.309	+ 884	+ 3.682
II. — Dons et autres transactions unilatérales.							
A. — Secteur privé	— 849	— 1.090	— 1.444	— 1.190	— 4.573	— 1.300	— 1.648
B. — Secteur public	— 873	— 412	— 589	— 1.407	— 3.281	— 512	— 145
— Solde II	— 1.722	— 1.502	— 2.033	— 2.597	— 7.854	— 1.812	— 1.793
Solde de la balance des paiements courants (I + II) ..	— 1.666	+ 2.281	— 17	+ 857	+ 1.455	— 928	+ 1.889
III. — Mouvements de capitaux non monétaires.							
A. — Capitaux à long terme :							
1. Secteur privé non bancaire :							
* Capitaux de résidents	— 1.740	— 1.507	— 1.567	— 2.860	— 7.674	— 2.344	— 1.935
* Capitaux de non résidents	+ 2.193	+ 2.194	+ 2.158	+ 1.675	+ 8.215	+ 2.084	+ 759
2. Secteur bancaire :							
* Capitaux de résidents	— 997	— 1.079	— 1.005	— 2.047	— 5.128	— 1.479	— 991
* Capitaux de non résidents	+ 52	+ 43	+ 627	+ 747	+ 1.469	+ 470	+ 551
3. Secteur public	— 519	— 315	— 185	+ 723	— 236	— 556	— 198
— Solde A	— 1.011	— 664	+ 23	— 1.702	— 3.354	— 1.825	— 1.814
Solde de la balance fondamentale (I + II + A)	— 2.677	+ 1.617	+ 6	— 845	— 1.899	— 2.753	+ 75
B. — Capitaux à court terme et liquides :							
Solde III	+ 400	+ 419	+ 2.028	— 414	+ 2.433	+ 3.322	+ 721
Solde III	— 611	— 245	+ 2.051	— 2.116	— 921	+ 1.497	— 1.093

	1972					1973	
	Premier trimestre (**).	Deuxième trimestre (**).	Troisième trimestre (**).	Quatrième trimestre (**).	Année. (**).	Premier trimestre (*).	Deuxième trimestre (*).
IV. — <i>Erreurs et omissions.</i>	— 327	+ 676	— 100	+ 421	+ 670	— 272	+ 1.193
Solde de la balance globale.....	— 2.604	+ 2.712	+ 1.934	— 838	+ 1.204	+ 297	+ 1.989
Variation des avoirs et des engagements du secteur bancaire (1).	+ 3.010	+ 2.145	+ 1.472	+ 226	+ 6.853	+ 2.561	— 2.252
Variation des avoirs et des engagements du secteur officiel (1)...	— 406	— 4.857	— 3.406	+ 612	— 8.057	— 2.858	+ 263

(*) Chiffres provisoires ; (**) chiffres révisés.

(1) Signe + : diminution des avoirs ou augmentation des engagements ; signe — : augmentation des avoirs ou diminution des engagements.

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Pour commenter ces données, nous utiliserons la terminologie américaine qui prend en compte l'existence de trois balances des paiements.

a) *La balance des paiements courants.*

(Marchandises + services + dons et transferts de salaires.)

Les opérations courantes pour le premier semestre laissent un solde positif.

Les transactions sur marchandises restent excédentaires. L'augmentation de l'excédent par rapport au premier semestre de 1972 est assez sensible (+ 3,9 milliards de francs contre 2,2 milliards).

L'apparition d'un déficit des services au premier trimestre de 1973, imputable notamment à l'évolution défavorable de la rubrique « Intérêts, dividendes et autres revenus du capital » ainsi que des services gouvernementaux, réduit la position nette excédentaire par rapport à la période correspondante de 1972 (+ 0,6 milliard de francs contre 1,6 milliard).

Les dons et autres transactions unilatérales dégagent un solde négatif légèrement supérieur à celui observé au premier semestre de 1972, en raison essentiellement de la dépense exceptionnelle du premier trimestre de 1973 correspondant à l'annulation de la dette consolidée des pays africains et malgache vis-à-vis du F. D. E. S.

b) *La balance dite « fondamentale ».*

(Balance des paiements courants + solde des mouvements de capitaux à long terme.)

Cette balance est moins fortement débitrice, passant de — 4,29 milliards de francs pour le premier semestre de 1972 à — 2,68 milliards pour le premier semestre 1973, bien que les mouvements de capitaux à long terme aient été, au premier semestre de 1973, plus largement déficitaires qu'ils l'étaient un an auparavant, par suite de la nouvelle vocation de notre économie qui doit devenir exportatrice de capitaux à long terme afin de consolider sa position sur les marchés extérieurs.

Les sorties nettes de capitaux imputables au secteur privé non bancaire de résidents, ont marqué une certaine progression par rapport au premier semestre de 1972 ; les entrées de capitaux à long terme des non-résidents demeurent dans la tendance moyenne constatée en 1972.

Les sorties nettes de capitaux imputables au secteur bancaire provenant essentiellement des prêts à long terme, sont légèrement inférieures à celles enregistrées un an auparavant (— 1,45 milliard de francs contre — 1,67 milliard).

c) *La balance « globale ».*

(Balance fondamentale + solde des mouvements de capitaux à court terme ainsi que des erreurs ou omissions.)

Par rapport à la période correspondante de l'année précédente, la balance « globale » se présente en net suréquilibre de 2,28 milliards de francs, alors que le solde était seulement créateur de 0,1 milliard en 1972.

L'excédent laissé au premier semestre de 1973 par les mouvements de capitaux à court terme dépasse 3,3 milliards de francs contre 0,8 milliard pour la période correspondante de l'année précédente : en effet, notre balance a « bénéficié » du jeu favorable au franc des termes de paiement, évolution liée à la conjoncture monétaire internationale du premier trimestre qui a été marquée par une crise profonde des marchés des changes.

d) *Les réserves de change.*

Sur la base des parités et taux centraux en vigueur, les réserves publiques se sont élevées (en millions de francs) :

— au 31 décembre 1971.....	43.252
— au 31 décembre 1972.....	45.453
— au 30 avril 1973.....	47.099
— au 30 septembre 1973.....	<u>45.370</u>

Ce dernier montant se répartissant comme suit :

— encaisse-or et disponibilités à vue à l'étranger.....	43.759
— fonds de stabilisation des changes.....	1.611
	<u>45.370</u>

Par rapport au 31 août 1973, le montant des réserves publiques de change en or et devises a diminué de 69 millions de francs. Cette variation est due au règlement partiel de notre endettement auprès du Fonds européen de Coopération monétaire (F. E. C. O. M.), endettement aggravé, toutefois, de 9.341 millions de francs au mois de septembre 1973. Cette ponction substantielle s'explique, semble-t-il, par les tensions qu'a subies le « serpent européen », pendant le mois de septembre dernier : des capitaux importants ont été, en effet, consacrés alors par les diverses banques centrales européennes à lutter contre la spéculation qui jouait surtout à la hausse du Deutschmark et du franc belge en vendant des francs français.

Ainsi, la position nette de la France vis-à-vis du Fonds européen de Coopération monétaire fait apparaître, au 30 septembre 1973, un endettement de 10.324 millions de francs.

En outre, le secteur public dispose, au 30 septembre 1973, des avoirs suivants (en millions de francs) :

- droits de tirage sur le F. M. I. au titre de la tranche-or et de la super tranche-or : 2.727 ;
- droits de tirage spéciaux sur le F. M. I. : 3.750.

Ajoutons que, depuis le 10 août 1973, il a été pratiquement mis fin au contrôle français des changes, au moins en ce qui concerne les sorties de francs ou de devises. Cette décision, inter-

venant quatre ans après la dévaluation de 1969 et qui traduisait normalement la consolidation du franc, a été, semble-t-il, essentiellement dictée :

— par le souci de ne pas conserver une masse trop importante de dollars inconvertibles ;

— et par la position adoptée par le Gouvernement français dans les affaires monétaires mondiales qui l'a conduit à suggérer à Nairobi des sanctions contre les pays excédentaires afin de lutter contre leurs réserves excessives. Il s'agissait donc de prémunir le franc contre la crise du dollar mais aussi d'affirmer le maintien de notre monnaie à sa parité, maintien qui doit permettre à notre économie de posséder ainsi un bon outil de combat commercial quand, à la suite des politiques anti-inflationnistes mises en place, la croissance se ralentira et la lutte pour les marchés deviendra plus âpre.

La question se posait alors de savoir si, ce faisant, le Gouvernement français portant ses vues sur un horizon à moyen terme ne risquait pas de détourner son regard de notre marché national où la hausse des prix intérieurs particulièrement inquiétante risquait de remettre en cause les chances de notre expansion à venir.

D. — Le mal inflationniste.

Le monde occidental connaît présentement la flambée des prix la plus importante depuis la seconde guerre mondiale : non seulement l'emballement des prix est actuellement de l'ordre de 10 % l'an, aussi bien chez la plupart de nos partenaires commerciaux qu'à l'intérieur de nos frontières, mais encore la fréquence des accès de fièvre monétaire, une certaine imprévoyance des autorités européennes — qui, par crainte de chômage, semble-t-il, ont laissé croître la masse monétaire à un rythme étourdissant — les achats massifs de matières premières, la saturation des capacités de production, la fuite devant le dollar, l'abondance des liquidités ont constitué autant de facteurs qui ont contribué à accroître gravement les tensions inflationnistes, à provoquer ce « délire d'inflation » mentionné par M. H. Lepage dans une enquête de la revue *Entreprise*.

Nous n'aurons pas à examiner, dans le cadre de cette étude, les diverses thèses présentées au sujet de l'inflation par la pensée économique contemporaine, nous retiendrons cependant, à titre

d'information et en la privilégiant, une des hypothèses émises récemment, celle des mouvements longs, telle qu'elle a été développée devant l'association européenne de conjoncture économique : selon cette thèse, au terme d'une phase « forte » d'expansion économique, nous sommes entrés dans une période de passage dans une phase « faible » ; cette période est caractérisée par les tensions résultant de l'accumulation des disparités et des déséquilibres de la phase « forte » marquée par une atmosphère de crise. En effet, ainsi que l'a pertinemment observé M. Lepage dans l'étude précitée : « Les thèmes de la « croissance zéro » ou de la qualité de la vie, la contestation de la « société de consommation » apparaissent, par exemple, bien à leur place dans une période qui traduit en fait une impasse temporaire du progrès économique ».

L'accélération de l'innovation, l'amortissement plus rapide des équipements, la course aux investissements et au cash-flow, la pression sur les prix industriels, l'endettement élevé tout comme l'intensification sur le plan international des courants d'investissement industriel vers des zones nouvelles (Asie du Sud-Est, Moyen-Orient, Amérique latine) « trouvent leur place dans cette théorie des mouvements longs, pour laquelle la période actuelle de passage d'une phase « forte » à une phase « faible » correspond à un changement dans les modalités de l'internationalisation des échanges ».

En tout état de cause, il est préoccupant de constater dans la situation actuelle, que des pays semblent se résigner à l'inflation ; au surplus, les distorsions injustes que celle-ci provoque dans le domaine des revenus sont acceptées parce qu'elle permet actuellement de rendre provisoirement compatibles certains projets des partenaires sociaux qui sont fondamentalement incompatibles.

Toutefois, l'illusion monétaire ne saurait jouer longtemps ; le mécontentement peut être tel après l'absorption d'une dose massive d'inflation que, comme l'a indiqué l'Organisation de Coopération et de Développement économique (O. C. D. E.), dans son dernier rapport semestriel, il en résulte une grave menace pour les sociétés démocratiques. N'est-ce pas là le danger signalé par la Commission de l'économie et du Financement du Plan lorsqu'elle indiquait, à la fin du mois de juin dernier : « On peut craindre, en effet, que l'accoutumance et le jeu des anticipations n'entraînent une accélération progressive de l'inflation d'origine interne et ne conduisent à une profonde modification des comportements et à des réactions brutales dans le corps social » ?

Dès lors, la question se pose de savoir s'il convient soit de s'en remettre à une action internationale pour venir à bout d'un phénomène qui apparaît lui-même international sous de nombreux aspects, soit de faire preuve de patience dans le cas où celle-ci ne pourrait être menée immédiatement ou s'il n'est pas expédient d'adopter une politique nationale anti-inflationniste.

Force est de reconnaître que s'agissant du recours international, peu de résultats satisfaisants ont été jusqu'ici enregistrés, chaque pays cherchant à agir au mieux de ses intérêts et à laisser aux autres le soin de prendre d'abord des mesures. Certes, comme l'a montré M. Raymond Barre (1), deux objectifs spécifiques pourraient être assignés à une action internationale « l'instauration de relations de change plus stables entre les monnaies et la stabilisation des cours des produits de base » mais, dans la conjoncture actuelle, de tels objectifs paraissent difficiles à atteindre. C'est donc la deuxième solution, à savoir une politique nationale de lutte contre l'inflation, qu'il y aurait lieu de mettre en œuvre. Nous tenterons d'examiner celles qui ont été appliquées jusqu'ici dans les principaux pays qui sont nos partenaires commerciaux avant de procéder à une étude plus complète de la situation en France dans ce domaine.

1° LES POLITIQUES NATIONALES ANTI-INFLATIONNISTES

Depuis le début de 1973, de nombreux pays ont engagé une lutte ouverte contre l'inflation, tentant d'agir de préférence par le biais de mesures monétaires puis modulant leurs interventions en donnant la priorité à des décisions :

- ayant des conséquences sur la formation de la demande globale par le jeu d'impulsions sur le crédit ou sur le budget ;
- ou entraînant un contrôle des prix et des salaires accompagné, dans certains cas, d'actions tendant à accroître l'offre telles que des restrictions aux exportations ou des importations massives.

a) *Le constat de hausse des prix.*

Le tableau ci-après retrace les hausses des prix de détail observées à l'étranger, d'une part pour les huit premiers mois de la présente année, d'autre part le rythme annuel calculé à partir des données statistiques les plus récentes fournies respectivement par l'I. N. S. E. E., soit celles du mois de mai 1973, et par le Ministère de l'Economie et des Finances, soit celles du mois d'août 1973.

(1) « Fatalité de l'inflation ? » in *Le Monde* (2 octobre 1973).

Hausses des prix de détail constatées à l'étranger

(août 1972 - août 1973).

	DE DECEMBRE A		DE MAI 1972	D'AOUT 1972
	Mai 1973 (1).	Août 1973 (2).	à mai 1973 (1).	à août 1973 (2).
Allemagne	3,9	4,5	7,8	7,2
Grande-Bretagne	4,6	5,9	9,5	8,9
Pays-Bas	4,5	5	8,3	8,1
Italie	5,9	8,2	11,1	11,8
Etats-Unis	3,3	6,1	5,4	7,5
Suisse	3,6	4,9	8	8,3
France	2,4	4,8	7,1	7,6

(1) I. N. S. E. E.

(2) Ministère de l'Economie et des Finances.

A la lecture de ces données statistiques, force est de constater :

— qu'en Allemagne fédérale, au mois d'août 1973, le rythme annuel d'inflation a été le moins élevé (+ 7,2 %), précédant les Etats-Unis (+ 7,5 %) et la France (+ 7,6 %), alors que, trois mois auparavant, les Etats-Unis devançaient la France et l'Allemagne fédérale. Ainsi, ce dernier pays a rétabli sa position dans le classement des nations les moins atteintes par l'inflation, tandis que les Etats-Unis et la France ont dû céder du terrain ;

— que, de mai à août 1973, le rythme annuel de hausse a diminué en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne (— 0,6 %) et aux Pays-Bas (— 0,2 %), mais a progressé en Suisse (+ 0,3 %), en France (+ 0,5 %), en Italie (+ 0,7 %) et surtout aux Etats-Unis (+ 2,1 %) ;

— que, depuis le début de la présente année jusqu'au mois d'août dernier, l'Allemagne fédérale avait enregistré la moindre progression des prix (+ 4,5 %), suivie de la France (+ 4,8 %), de la Suisse (+ 4,9 %) et des Pays-Bas (+ 5 %), tandis que trois mois auparavant la France était assez loin en tête (+ 2,4 %), précédant les Etats-Unis, la Suisse et l'Allemagne fédérale.

Au total, on observe que des politiques anti-inflationnistes ont été menées en Allemagne fédérale et aux Pays-Bas qui ont donné des résultats positifs ; parallèlement, la situation s'est dégradée en France, en Suisse et surtout aux Etats-Unis.

b) *La lutte anti-inflationniste.*

Les mesures adoptées par les différents gouvernements étrangers ont été orientées dans quatre directions :

- la monnaie ;
- le budget ;
- les prix et les revenus ;
- l'offre.

Nous avons emprunté à la revue *Expansion* (septembre 1973) les principaux éléments des tableaux ci-après :

	JAPON	ITALIE	GRANDE-BRETAGNE	ALLEMAGNE fédérale.	ETATS-UNIS	FRANCE
<i>La politique monétaire.</i>						
Augmentation :						
— du taux d'escompte.....	+		+	+	+	+
— du « primerate ».....					+	
— du taux des avances sur titres.....				+		
— du taux d'intérêt à l'open market..				+		
— des émissions de bons du Trésor....			+			
— des réserves bancaires.....	+		+			
— des réserves obligataires sur emprunts étrangers					+	
Limitation des professions d'encours bancaires	+					+
Resserrement du crédit à la consommation.	+					
Réévaluation de la monnaie.....				+		
Restrictions de crédits pour les grandes entreprises et les particuliers.....		+				+
Obligations pour les banques d'investir une part de leurs dépôts ou obligations.....		+				Prêts mens.
Contrôle accru des sorties de capitaux....		+				
Abolition des entraves aux sorties de capitaux						+
<i>La politique budgétaire.</i>						
Réduction des dépenses publiques.....	+	+	+	+	+	
(Gel des crédits d'équipement inscrits au F. A. C.).....						+

	JAPON	ITALIE	GRANDE- BRETAGNE	ALLEMAGNE fédérale.	ETATS-UNIS	FRANCE
Suppression :						
— des amortissements dégressifs.....				+		
— des privilèges fiscaux pour les propriétaires d'appartements				+		
Taxe sur les investissements.....				+ pour 2 ans.		
Surtaxe sur les revenus.....				+		
Diminution :						
— de l'endettement de l'Etat.....				+ et lander.		
— de l'aide régionale.....				+		
Neutralisation des recettes fiscales supplémentaires				+		
Emprunts de stabilisation.....				+		
<i>L'action directe sur les prix et les revenus.</i>						
Blocage :						
— des prix		+	+		+	
		Gdes entr. prod. alim. de gde cons. et loyers.	Phase I.		Prix ind. et loyers.	
— des salaires			+			
			Phase I.			
Réglementation des prix et des salaires...			+		+	+
			Phase II.			
Reconduction de la suppression de la T. V. A. sur marché du bœuf.....						+
Hausse du S. M. I. C.....						+
 <i>La politique de l'offre.</i>						
Augmentation des quotas d'importation...	+			+		+
Réduction des tarifs douaniers (produits de consommation)	+				+	
Mise en place d'un système d'adjudications publiques internationales				+		
Aggravation de la législation anti-cartels.				+	+	
Limitation de certains produits pour l'exportation					+	
Liquidation de stocks stratégiques.....					+	

Si nous considérons les interventions menées dans notre pays ainsi que chez nos principaux partenaires du Marché commun, nous devons reconnaître que les objectifs fixés par la Commission européenne — limitation à 4 % de la hausse des prix en 1973 — étaient trop ambitieux. Sans doute, pour freiner la progression inflationniste aurait-il fallu admettre, comme l'a fait le Gouvernement allemand, que la lutte contre l'inflation doit passer par un alourdissement substantiel de la charge fiscale portant sur les revenus élevés et sur les entreprises, afin d'absorber l'excès de pouvoir d'achat et de liquidités. Sans doute aussi convient-il que la politique des prix soit conduite de telle manière que la consommation évolue à un rythme moyen et que les ménages marquent une préférence certaine pour l'épargne.

2° L'INFLATION EN FRANCE

Avant d'examiner en détail les moyens mis en œuvre dans notre pays pour tenter de maîtriser l'inflation, il y a lieu de noter que la hausse des prix, telle que nous l'observons aujourd'hui en France, résulte, selon nous, d'une croissance désordonnée des coûts et de la demande.

a) La situation conjoncturelle.

— *L'inflation par les coûts* : elle est due notamment :

— à la hausse des prix des matières premières importées dont l'indice est passé de juillet 1972 à juillet 1973 de 138,5 à 199,8, soit une progression de 44,2 %.

Prix des matières premières importées (juillet 1972-juillet 1973).

Indices taxes comprises.

(Base 100 en 1962.)

1972 Juillet.	1973						
	Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.
138,5	168,5	178,6	183,9	187,1	181,3	189,2	(1) 199,8

(1) Provisoire.

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

Cette augmentation considérable des prix des matières premières est imputable, comme nous l'avons déjà indiqué, à la forte demande consécutive à la flambée de croissance observée dans de nombreux pays industrialisés : ces achats à prix élevés contribuent à importer l'inflation. Cependant, tout dernièrement, la tension sur ces prix semble s'atténuer, les demandes japonaises en particulier s'étant estompées.

Signalons le cas particulier du pétrole : il serait intéressant à cet égard de noter les conséquences de la dépréciation du dollar et la position dominante acquise par les producteurs dans l'O. P. E. P., dont les exigences ne sont pas encore toutes définies ;

— à la progression rapide des salaires : l'indice général des taux de salaire horaire s'est élevé de près de 7,5 % de janvier à juillet 1973 et rien ne permet d'envisager une détente sur le marché du travail : comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la demande reste forte pour les catégories déjà très payées tandis que les catégories de salariés les moins rémunérées vont être augmentées, non pour des raisons économiques, mais pour des raisons sociales et pourraient par ailleurs être utilisées différemment, ce qui est susceptible de diminuer leur productivité et de peser sur les coûts des biens de grande consommation.

— *L'inflation par la demande* dont la preuve tangible est offerte par l'augmentation des délais de livraison.

Cette inflation résulte notamment :

- de l'inélasticité de l'offre quasi-générale puisque les marchés extérieurs ne peuvent plus être autant sollicités ;
- de l'augmentation des revenus des ménages ;
- de l'accroissement de la masse monétaire.

Nous traiterons plus en détail ces deux dernières causes de l'inflation par la demande.

b) *La progression des rémunérations.*

L'examen des statistiques.

Depuis 1968, le taux de croissance des salaires apparaît très important ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête menée par le Ministère du Travail tels qu'ils sont rappelés dans le tableau suivant :

Evolution du pouvoir d'achat des salaires horaires (1968 - 1973).

(En pourcentage.)

	HAUSSE des salaires horaires.	HAUSSE des prix (259 articles puis 295 postes).	EVOLUTION du pouvoir d'achat.	
Premier trimestre 1968.....	1,25	0,41	+ 0,84	} + 9,6
Deuxième trimestre 1968.....	10,34	0,99	+ 9,35	
Troisième trimestre 1968.....	1,87	2,20	- 0,33	
Quatrième trimestre 1968.....	1,41	1,68	- 0,27	
Premier trimestre 1969.....	1,81	1,25	+ 0,56	} + 3
Deuxième trimestre 1969.....	2,25	1,24	+ 1,01	
Troisième trimestre 1969.....	2,03	1,38	+ 0,65	
Quatrième trimestre 1969.....	2,44	1,59	+ 0,85	
Premier trimestre 1970.....	2,94	1,12	+ 1,82	} + 5,6
Deuxième trimestre 1970.....	2,48	1,01	+ 1,47	
Troisième trimestre 1970.....	2,21	1,20	+ 1,01	
Quatrième trimestre 1970.....	2,62	1,28	+ 1,34	
Premier trimestre 1971.....	3,11	1,46	+ 1,65	} + 4,7
Deuxième trimestre 1971.....	2,33	1,53	+ 0,80	
Troisième trimestre 1971.....	2,47	1,42	+ 1,05	
Quatrième trimestre 1971.....	2,32	1,12	+ 1,20	
Premier trimestre 1972.....	3,08	1,38	+ 1,70	} + 5,2
Deuxième trimestre 1972.....	2,81	1,91	+ 0,90	
Troisième trimestre 1972.....	2,69	2,05	+ 0,64	
Quatrième trimestre 1972.....	3,12	1,13	+ 1,99	
Premier trimestre 1973.....	3,68	0,77	+ 2,90	} + 4,9
Deuxième trimestre 1973.....	3,69	1,70	+ 1,99	

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population.

Depuis le début de l'année 1973, la hausse nominale des salaires horaires ne s'est pas ralentie : pour le premier semestre elle a atteint 7,4 % contre 5,4 % pour la même période de 1972 et correspond à une amélioration du pouvoir d'achat de 4,9 %.

Le rythme annuel d'augmentation du second trimestre de 1972 au second trimestre de 1973 s'est élevé à 13,8 % et, compte tenu de la croissance des effectifs et de la quasi-stabilisation de la durée du travail, la masse salariale s'est accrue à un rythme annuel encore plus soutenu : il faut remonter à 1968 pour trouver des résultats supérieurs. Dans le même temps, la majoration du pouvoir d'achat a été de 7,5 %.

Il est intéressant de noter que l'augmentation des salaires a été plus rapide en province que dans la Région parisienne, en raison, semble-t-il, du poids de l'emploi industriel et d'une progression plus forte des bas salaires. Ajoutons que le taux du salaire minimum de croissance (S. M. I. C.) a été relevé à nouveau de 2,28 % à compter du 1^{er} octobre 1973, compte tenu du niveau de l'indice mensuel des prix à la consommation : ainsi les salaires horaires individuels ne pourront être inférieurs désormais au taux de 5,32 F.

L'amélioration du niveau de vie qui résulte de ces hausses de salaires, face à un accroissement inquiétant des prix, explique que l'inflation soit supportée assez facilement ; mais, plus celle-ci se prolonge et s'accroît, plus augmentent les disparités de revenus entre Français, et plus le niveau de vie des laissés pour compte de la croissance, des personnes âgées, des retraités et aussi des agents de la fonction publique risque d'être atteint.

Certes, les protestations des organisations syndicales, le souci du Gouvernement de ne pas s'aliéner une partie du corps électoral ont conduit à des rattrapages ; mais on est en droit de se demander si c'est là une bonne méthode de gestion. Quoi certes de plus juste que les augmentations accordées périodiquement aux familles, aux personnes âgées, mais n'est-ce pas là un palliatif ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas une antinomie entre la volonté affirmée de lutter contre l'inflation et la décision, quand le pouvoir d'achat s'effrite — parce que les moyens anti-inflationnistes n'ont pas été mis en œuvre à temps — de lancer, dans le circuit économique, des sommes qui seront nécessairement consommées et viendront accroître encore les tensions inflationnistes.

Alors la question se pose du dirigisme : pas plus pour les salaires que pour les prix, les tentatives de blocage ou de contrôle menées dans le passé en France, tout comme les précédents récemment observés à l'étranger paraissent peu convaincantes. Admissible en période de déflation et de chômage, une telle fixation autoritaire par

l'Etat constitue, dans un pays en expansion, une hérésie économique ; le remède est donc dans la concertation et surtout dans l'encouragement à l'épargne.

Le succès d'une politique de modération des prix suppose un marché du travail apte à répondre aux besoins de l'expansion, ce qui pose le problème de la formation professionnelle et des orientations de l'enseignement. Bien évidemment, il faut aussi que les partenaires sociaux admettent que toute tentative d'attribuer exclusivement à une catégorie déterminée tout le bénéfice de la croissance est déraisonnable ; en effet, dans notre pays, comme l'ont montré de manière claire les études menées par M. Massé, sur une période de dix ans, la part de ce qui peut être réparti est inférieure de moitié à l'augmentation de la production.

c) L'accroissement de la masse monétaire.

Durant le premier semestre 1973, la Banque de France a maintenu par le canal de ses interventions à l'open-market sa politique d'argent cher. Les taux d'intervention sont restés au niveau atteint à la fin de 1972 malgré la crise monétaire de février et de mars et malgré la hausse du loyer de l'argent sur le marché de l'eurodollar. Les taux du marché monétaire ont évolué parallèlement à ceux de la Banque.

A partir de la fin juin, conformément à la tendance observée sur les marchés monétaires étrangers, notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne ainsi que sur le marché de l'eurodollar dont les taux sont montés jusqu'à 11 7/8, la Banque de France a relevé ses taux d'intervention afin de renforcer la politique de lutte contre l'inflation. Le taux d'escompte, dont la valeur psychologique reste importante, a été fixé à 8,5 % le 5 juillet, puis à 9,5 % le 2 août et enfin à 11 % le 20 septembre dernier, approchant ainsi le taux britannique (11,5 %) le plus élevé de la C. E. E. Sans doute le taux d'escompte ne joue-t-il plus un rôle directeur pour la fixation des conditions de crédit ; cependant, son relèvement donne une indication sur la tendance actuelle dans le domaine monétaire qui est au resserrement.

La progression annuelle des crédits bancaires sera ramenée de 14 % fin octobre à 13 % fin décembre, ce qui représente un freinage relativement modéré. Certes, la hausse du loyer de l'ar-

gent à court terme contribuera à ralentir les marges bénéficiaires des banques ainsi que le relèvement de deux points des réserves obligatoires sur leurs dépôts (14 % contre 12 %) ; mais les réserves sur les concours seraient allégées par modification des bases de référence, pour rétablir l'équilibre entre établissements.

L'examen des dernières statistiques publiées par le Conseil national du Crédit qui portent sur le mois de juillet 1973 fournit les indications suivantes :

— la *progression de la masse monétaire* avait été relativement modérée (+ 2 % au lieu de + 2,7 % en juillet 1972). Les disponibilités monétaires accusaient une faible augmentation, l'accroissement saisonnier des billets en circulation ayant été presque compensé par la contraction des dépôts à vue d'entreprises et des avoirs en comptes chèques postaux. Les disponibilités quasi monétaires représentant des dépôts ayant davantage un caractère d'épargne avaient, en revanche, fortement progressé, en raison notamment de l'expansion des dépôts à terme des entreprises.

Les calculs de correction des variations saisonnières ramenaient l'accroissement de la masse monétaire à 0,9 % ; pour les sept premiers mois de l'année, l'augmentation ressort à 6,5 % ;

— le développement de l'ensemble des *placements liquides* ou à *court terme* (disponibilités quasi monétaires, dépôts dans les Caisses d'épargne et bons du Trésor placés dans le public), qui s'était ralenti au cours du premier semestre, avait nettement repris en juillet. Notons que ce mouvement était imputable surtout aux disponibilités quasi monétaires ;

— dans les *contreparties de la masse monétaire*, les avoirs nets en or et en devises inscrits au bilan de la Banque de France étaient restés stables (nous avons déjà indiqué que pendant le mois de septembre 1973 l'endettement auprès du Fonds européen de Coopération monétaire s'était élevé à 9,341 milliards de francs). Par ailleurs, les créances sur le Trésor public avaient augmenté de 1,2 milliard de francs et les crédits à l'économie de 9 milliards, soit 2,1 % ;

— l'ensemble des *crédits de caractère bancaire aux entreprises et particuliers* a progressé, de fin juin à fin juillet, au même rythme que l'an passé (2,1 %) et plus rapidement qu'au cours des deux mois précédents. Pour les sept premiers mois de l'année, l'expansion des crédits demeure toutefois beaucoup moins accusée qu'en 1972 (6,6 % au lieu de 11,3 %).

Ainsi pour l'exercice 1973 tout entier, le taux serait voisin de 13 à 14 % et correspondrait de très près à l'accroissement en valeur du produit national (+ 6 % de production réelle et près de 8 % de hausse des prix). Dès lors, la création monétaire par les banques rejoindrait celle de l'activité économique au lieu de la précéder largement.

d) *Les mouvements de prix.*

Le mouvement des prix a subi une accélération au cours des derniers mois pour atteindre un rythme très élevé comme il est indiqué dans le tableau ci-après :

Evolution des indices de prix de gros et de détail (1971 - 1973).

ANNEES	PRIX DE GROS		PRIX DE DETAIL	
	Indice base 100 en 1949.	Rythme annuel de hausse. (En pourcentage.)	Indice base 100 en 1970.	Rythme annuel de hausse. (En pourcentage.)
Moyenne 1971.....	250,1	3,7	105,5	5,5
Moyenne 1972.....	264,6	5,8	112,0	6,2
Janvier 1973.....	281,4	9,4	115,5	6,6
Février	284,6	10,3	115,8	6,3
Mars	287,4	11,3	116,4	6,4
Avril	291,3	12,3	117,2	6,7
Mai	295,8	11,8	118,3	7,1
Juin	291,0	11,9	119,2	7,4
Juillet	296,0	13,4	120,2	7,4
Août	298,5	12,8	121,0	7,6
Septembre (1).....	300,0	12,2	122,1	7,9

(1) Chiffres provisoires.

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

Deux constatations s'imposent à la lecture des dernières données connues pour 1973, celles du mois de septembre :

— le rythme annuel des prix de gros a marqué une évolution importante (+ 12,2 %) eu égard à la progression moyenne de 1972 (+ 5,8 %) ; il est nettement supérieur à l'augmentation la plus forte enregistrée en 1969 (+ 8,6 %) ;

— le rythme annuel de croissance des prix de détail (+ 7,9 %) est supérieur à la moyenne de l'an dernier (+ 6,2 %).

Les prix à la production.

Les prix agricoles : les prix agricoles ont connu une progression rapide d'août 1972 à août 1973 (taux annuel de 10,6 %) qui est la résultante de deux mouvements simultanés :

— la hausse importante (+ 18 %) des prix des produits d'origine végétale ; si ceux des céréales ont progressé de 5,2 %, en revanche, celui du vin s'est élevé à + 57,5 % ;

— le relèvement des prix des produits d'origine animale a été lui aussi sensible, le taux annuel étant de 7,9 % ; il traduit assez bien l'inélasticité de la production agricole, en cas de déséquilibre des marchés.

On sait que la politique communautaire de l'élevage a connu des fluctuations importantes ; à cet égard, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, on peut s'interroger sur l'opportunité de procéder, de préférence, au relèvement du prix d'orientation. Étant donné la répercussion amplifiée du prix à la production sur le prix à la consommation, il apparaîtrait, en effet, plus judicieux, au lieu de modifier le prix d'orientation, d'accorder des primes à la production qui auraient une valeur d'incitation, mais ne contribueraient pas à accroître le prix à la production.

Les prix industriels : l'augmentation de ces prix s'est poursuivie d'août 1972 à août 1973 à un taux de 18 % contre 3,8 % au cours des douze mois précédents et 3,3 % entre août 1970 et août 1971.

Augmentation des prix à la production (hors taxes).

(En taux annuels.)

	1972			1973	
	Mars - Nov.	Juin - Mars.	Nov. - Juin.	Mars - Nov.	Prévision Juin - Mars.
Biens d'investissement.....	4,1	3,1	4,7	4,7	4,7
Biens intermédiaires d'investissement	3,2	3,5	4,7	3,8	6,3
Biens intermédiaires purs.....	0,8	1,5	4,7	5,9	9,1
Biens intermédiaires de consommation	3,2	6,7	6,1	11	7,9
Biens de consommation.....	3,2	10,7	4,9	4,4	6,3
Ensemble	2,9	5,1	4,9	5,9	6,7

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

Des trois composantes les plus importantes des prix — prix des matières premières, revenu d'exploitation, charges salariales — il semble que ce soit essentiellement la dernière qui soit la plus liée aux hausses récentes. La croissance des taux de salaires horaires, qui sur les douze derniers mois connus de juillet 1972 à juillet 1973 a atteint 13,8 %, n'a pas été compensée par celle de la productivité et implique certains relèvements de prix ; par ailleurs, la nécessité de remplacer le matériel usé pèse également sur les prix industriels.

Les légères différences d'évolution des prix que l'on constate, selon les secteurs, peuvent être attribuées à diverses raisons. Ainsi, la hausse des prix à la production est-elle plus rapide dans le secteur des industries de consommation que dans les autres : dans la mesure où ces industries sont celles qui utilisent le plus largement leurs capacités de production, on peut se demander si cela ne traduit pas également une trop forte pression de la demande.

Depuis le mois de mars, les réponses des grossistes correspondent à une hausse des prix de plus en plus rapide, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

Evolution du niveau général des prix de gros (1972 - 1973).

(En pourcentage.)

	1972				1973			
	Mars.	Mai.	Juil.	Nov.	Janv.	Mars.	Mai.	Juil.
Pourcentage des grossistes prévoyant que le niveau général des prix sera :								
En augmentation.....	62	75	80	83	68	74	84	88
Stable	37	24	19	16	29	25	15	11
En diminution.....	1	1	1	1	3	1	1	1
Ecart entre les pourcentages « augmentation » et « diminution ».....	+ 61	+ 74	+ 79	+ 82	+ 65	+ 73	+ 83	+ 87

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

Dans le secteur des *biens de consommation*, où la conjoncture était jusqu'alors un peu moins favorable que dans le reste du commerce de gros, une amélioration a été ressentie par les commer-

gants et le niveau de l'activité est élevé. Les commerces en gros de *biens d'équipement* et de *biens intermédiaires* continuent de bénéficier d'une croissance très rapide.

Les ventes à l'étranger sont à nouveau jugées favorablement. Celles de produits destinés à l'agriculture (céréales, semences, engrais, aliments du bétail), qui avaient fléchi en mars et avril, croissent à nouveau à un rythme très rapide. Seules, les ventes d'alimentation sont en retrait en mai-juin par rapport à mars-avril.

Les livraisons de provenance étrangère sont généralement en accroissement, sauf celles de biens de consommation non alimentaires qui, dans certains secteurs, ont accusé des baisses importantes. Dans l'ensemble, les livraisons ont été abondantes, plus importantes qu'en mars-avril, excepté celles de carburants, lubrifiants, pétrole. Elles ont été insuffisantes dans le secteur des biens de consommation où les stocks se sont dégarnis ; elles ont été assez importantes, dans les secteurs tournés vers l'industrie, pour permettre aux stocks de se reconstituer en partie.

Les délais de livraison des fournisseurs restent fort longs, et les commandes passées non livrées importantes. Les délais d'obtention de produits commandés à l'étranger sont très longs depuis un an.

Les intentions de commandes sont nettement moins élevées qu'elles ne l'étaient en mai, ceci étant particulièrement sensible pour les commandes à l'adresse de l'étranger. Les stocks restent encore peu importants ; ce fléchissement correspond à des perspectives personnelles d'activité plus réservées. Les réponses des grossistes concernant l'évolution générale des affaires dans l'ensemble du commerce français restent cependant très favorables.

Toutefois, les intentions de commandes des commerçants en biens de consommation, relativement fortes depuis un an et demi, le restent en juillet. Les autres grossistes sont beaucoup moins nombreux qu'en mai à avoir l'intention de passer des commandes ; celles-ci resteraient plus fortes que la normale, mais la demande adressée aux branches industrielles correspondantes devrait se relâcher au cours des prochains mois.

Les prix, selon les prévisions des commerçants en biens de consommation, devraient continuer de croître à peu près au rythme rapide observé au cours du deuxième trimestre. Des hausses de prix très importantes sont prévues pour les produits destinés à l'industrie.

Les prix de détail.

Ainsi que nous l'avons déjà noté, la hausse des prix de détail a été particulièrement rapide de septembre 1972 à septembre 1973, ce qui correspond à un taux annuel de l'ordre de 7,9 %.

Ce qu'il convient de souligner dès l'abord, c'est que depuis un an les prix des produits alimentaires progressent le plus rapidement (+ 10,7 % de septembre 1972 à septembre 1973 contre 8,8 % pour les services et 5,2 % pour les produits manufacturés).

La forte hausse des produits alimentaires est imputable à la croissance des prix à la production souvent liée — comme cela a été le cas pour la viande — à des situations de pénurie. Sur de nombreux *produits alimentaires*, on peut d'ailleurs constater que la hausse au stade du détail est légèrement inférieure à celle des prix à la production. Une telle différence n'est pas nouvelle : en cas de forte hausse, on constate souvent que, du moins en pourcentage, les marges des commerçants ont tendance à se réduire ; elles se reconstituent ensuite, lorsque l'évolution des prix devient plus modérée.

Pour l'ensemble des *produits manufacturés*, on a observé une hausse relativement contenue. Toutefois, les chefs d'entreprise interrogés par l'I. N. S. E. E. en juillet 1973 prévoient que la hausse des prix de ces produits pourrait s'accélérer : prévisions qui semblent être approuvées par le plus grand nombre des industriels ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

Evolution du niveau général des prix de détail (1972-1973).
(En pourcentage.)

	1972			1973			
	Mai.	Juillet.	Nov.	Janvier.	Mars.	Mai.	Juillet.
Opinion des détaillants :							
En augmentation.....	80	85	88	52	76	84	89
Stable	19	14	11	36	22	15	10
En diminution.....	1	1	1	12	2	1	1
Ecart entre les pourcentages « Augmentation » et « Diminution »....	+ 79	+ 84	+ 87	+ 40	+ 74	+ 83	+ 88

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

Peut-on accepter de partager cette opinion comme si rien ne pouvait être tenté pour enrayer le processus inflationniste ? Il y a, nous l'avons dit, une ivresse de l'inflation, difficile à combattre ; mais comment résister à celle de la surinflation ? Nous avons, en effet, selon M. Michel Debré, « dépassé l'inflation. Nous sommes en surinflation... Il s'agit de traiter notre situation intérieure, et en même temps de subordonner notre solidarité à l'extérieur, à une prise de conscience indispensable et urgente, tant pour les nations européennes que pour l'Occident ».

Pour sa part, le Ministre de l'Economie et des Finances, M. Giscard d'Estaing, soulignait dans une interview récente au journal *Le Monde* (4 octobre 1973) qu' « on ne peut extirper deux facteurs : les coûts importés (matières premières et biens de consommation) et l'évolution sociologique des dernières années, qui a modifié l'ordre de grandeur des gains réels que l'opinion estime pouvoir obtenir, et il observait que, pour ces raisons, la liberté d'action lui semblait réduite ».

Sans doute la France n'occupe-t-elle pas la position d'économie dominante et n'a-t-elle pas les moyens, comme les Etats-Unis, de maîtriser les cours des matières premières. Sans doute notre pays, par son appartenance au Marché commun, n'est-il pas maître des décisions de prix, notamment dans le secteur agricole, et dans cette optique, sa liberté d'action dans la lutte anti-inflationniste n'est-elle pas complète. Il lui reste néanmoins des outils nombreux et efficaces à utiliser pour combattre, à l'intérieur de nos frontières, le mal inflationniste. Comment les a-t-il employés ?

e) *La politique récente de lutte anti-inflationniste.*

Il ne saurait être question, dans le cadre de cette étude, de faire un recensement exhaustif de toutes les mesures adoptées par le Gouvernement français au cours des dernières années pour tenter de maîtriser les tensions inflationnistes. Nous nous bornerons à rappeler comment, face à une aggravation très préoccupante de celles-ci, la lutte contre l'inflation a été accentuée en France au cours des mois récents.

Certes l'inflation ne s'accompagne pas jusqu'à présent de ses maux habituels, mais elle ne peut cependant être durablement tolérée :

— notre commerce extérieur n'en a aucunement pâti : l'excédent commercial de 1973 sera de l'ordre de 8 milliards de francs ;

— le pouvoir d'achat des ménages, loin de regresser, s'est accru de façon exceptionnellement rapide ; en effet, l'augmentation moyenne du pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages en 1973 par rapport à 1972 est de + 6,1 %.

Cependant, une hausse des prix forte ne peut être durablement tolérée, car elle menacerait à la longue notre compétitivité, donc l'emploi ; elle est une source de désordres économiques (elle favorise des décisions non rationnelles) et perturbe l'ensemble des rapports sociaux.

Face à l'inflation, une politique d'ensemble a été engagée. Elle a visé : à contenir dans l'immédiat les hausses inévitables par une modération des tarifs publics : + 4,4 % en 1973, soit beaucoup moins que la hausse générale des prix.

Cette politique a eu inévitablement pour contrepartie une augmentation des subventions aux entreprises publiques déficitaires, et n'est donc pas elle-même sans inconvénient. Mais elle était nécessaire pour donner la priorité à la lutte contre l'inflation :

— par la programmation contrôlée des prix, notamment industriels et de certains services.

Elle a permis de contenir en particulier les prix des produits manufacturés : leur hausse n'a jamais excédé 0,5 à 0,6 % par mois depuis six mois.

— à préparer la « désinflation », tout en maintenant l'emploi.

Il s'agissait d'éviter que, dans un climat d'inflation internationale, la hausse des prix soit entretenue par une augmentation de la demande telle que celle-ci dépasse nos capacités physiques de production.

D'où la politique d'équilibre budgétaire, exemplaire en Europe.

D'où une politique de modération du crédit pour obliger en particulier les entreprises à discuter plus sérieusement leurs prix d'achat, et éviter que leur activité ne se gonfle artificiellement.

*
* *

Nous ne reviendrons pas sur les dispositions prises en matière monétaire, en vue notamment de ralentir la croissance de la masse monétaire ; les aspects économiques et budgétaires retiendront par contre l'attention :

Sur le plan économique, ont été décidés :

- l'augmentation de 20 % des contingents d'importation de divers produits industriels en 1973. Cette mesure concernait essentiellement des importations en provenance des pays à commerce d'Etat et des pays du Sud-Est asiatique ;
- le contrôle des prix pendant la période des vacances ;
- des mesures concernant la taxation des prix :
 - de certains produits alimentaires dont les cours à la production et les prix de détail ont évolué de manière divergente : viande de bœuf, fruits et légumes, gruyère ;
 - du pain et de la chaussure dont les prix de détail auraient augmenté, selon le Ministère de l'Economie et des Finances, « dans des conditions anormales » ;
- la répression des marges abusives perçues à l'occasion d'actes commerciaux, notamment d'importations ;
- et la généralisation du dispositif de programmation contrôlée des prix des produits industriels.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, il a été demandé au Parlement d'approuver un projet de loi avançant au 15 octobre 1973 la dernière échéance de versements effectifs de l'acompte de l'impôt sur les sociétés qui, normalement, devait intervenir à la date du 15 décembre.

Tout en approuvant la démarche générale du Gouvernement qui se décide à abandonner une politique trop longtemps attentiste, il est permis de se demander si l'efficacité de certaines dispositions ne risque pas d'être plus apparente que réelle : bien évidemment, la ponction par l'impôt est un bon procédé — et l'avancement de l'acompte de l'impôt sur les sociétés est une mesure qui pourrait avoir une réelle valeur du moins si, compte tenu de l'équilibre des flux de recettes et de dépenses budgétaires présentement réalisé, selon le Ministre de l'Economie et des Finances, les sommes correspondantes étaient gelées par le Trésor public, autrement dit si le Gouvernement décidait de ne pas les remettre dans le circuit monétaire. L'Allemagne fédérale a obtenu des succès dans la lutte

contre l'inflation, en bloquant, notamment, les recettes supplémentaires et en freinant ainsi la consommation ; c'est dans cette voie qu'il aurait fallu s'engager, en décidant de conserver dans les caisses publiques les plus-values qu'apporte la hausse des prix.

A cet effet, et pour soulager l'usage quasi exclusif de l'arme monétaire contre l'inflation et éviter les risques qu'elle comporte pour l'expansion, le projet de loi de finances pour 1974 aurait dû être présenté en suréquilibre, avec blocage d'une partie des recettes ; or, la reconduction de l'équilibre en 1974, qui suppose la consommation des plus-values fiscales, ne laisse pas bien augurer de la volonté gouvernementale de mener une politique d'éradication de l'inflation.

Sans doute, une telle politique, passé un certain taux d'inflation, est-elle nécessairement impopulaire ; mais peut-on protéger l'expansion et l'emploi, dans la conjoncture actuelle, sans cesser de plaire ? Certes, le Gouvernement craint la récession et le chômage et veut éviter l'abîme ; n'y a-t-il pas lieu de redouter qu'il n'apprécie, cependant, pas exactement les risques auxquels est exposée présentement notre économie car, comme Emile de Girardin le faisait observer à Victor Hugo : « Ce qui est le plus dangereux et qu'il faut le plus craindre, ce n'est pas l'abîme, c'est la pente ».

DEUXIEME PARTIE

La loi de finances pour 1974

TITRE I

L'ANALYSE DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

LES CHARGES

Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des charges contenues dans la loi de finances pour 1974, récapitulation effectuée selon le système de computation que nous utilisons depuis longtemps et qui diffère du — ou plutôt des systèmes utilisés cumulativement ou successivement par le Ministère des Finances (1). Pour apprécier l'évolution de la dépense publique dans le temps, les dotations du budget de 1973 ont été rappelées dans ce tableau.

(1) Les tableaux récapitulatifs des dépenses publiques dressés par la Direction du budget dans le rapport économique et financier excluent les charges des budgets annexes : sans doute, parce qu'elles concernent le plus souvent de véritables entreprises industrielles et commerciales jouissant de l'autonomie financière et dont les comptes sont obligatoirement présentés en équilibre. On peut toutefois rétorquer que les agents des P. T. T. sont des fonctionnaires au même titre que ceux de l'Education nationale et que le téléphone n'est qu'un système de communication au même titre que les routes alimentées par le budget de l'Equipement.

Certes, en totalisant charges du budget général et charges des budgets annexes, on commet un certain nombre de doubles emplois : c'est ainsi que le budget annexe des prestations sociales agricoles est financé pour 1.829 millions par deux subventions du budget général ; d'autre part, figurent au titre I du budget des charges communes au titre de dépenses des remboursements d'impôts et taxe qui pourraient plus logiquement être défalquées des recettes. Pour ces raisons, notre système n'est pas non plus pleinement satisfaisant.

Mais il a le mérite, non négligeable pour un parlementaire appelé à émettre des votes, de se conformer, à quelques détails près, à la forme même de la loi et notamment à celle des articles de la deuxième partie qui constituent le titre 1^{er} : dispositions applicables à l'année 1974, paragraphes A et B.

Charges globales.

NATURE DES OPERATIONS	1973	1974	DIFFERENCE en valeur absolue.	DIFFERENCE en pourcentage.
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations à caractère définitif.				
1° Budget général :				
— dépenses ordinaires civiles.....	147.868	169.215	+ 21.347	+ 14,4
— dépenses civiles en capital.....	23.781	26.197	[+] 2.416	[+] 10,1
— dépenses militaires.....	34.800	38.314	+ 3.514	[+] 10,1
Total	206.449	233.726	[+] 27.277	+ 13,2
2° Budgets annexes.....	38.323	44.814	+ 6.491	+ 16,9
3° Comptes d'affectation spéciale....	4.484	4.672	+ 188	+ 4,2
Total I.....	249.256	283.212	[+] 33.956	[+] 13,6
II. — Opérations à caractère temporaire.				
1° Comptes de prêts :				
— F. D. E. S.	2.370	2.045	— 325	— 13,7
— prêts du titre VIII.....	5	8	+ 3	+ 60
— divers	702	871	[+] 169	[+] 24,1
Total	3.077	2.924	— 153	— 5
2° Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale	105	114	+ 9	+ 8,6
3° Comptes d'avances (charge nette).	96	644	+ 748	»
4° Comptes de commerce (charge nette)	— 7	60	[+] 67	»
5° Autres comptes spéciaux (charge nette)	243	— 223	— 466	»
Total II.....	3.514	3.719	[+] 205	+ 5,8
III. — Récapitulation générale.....	252.770	286.931	[+] 34.161	[+] 13,5

Ce budget a été établi dans l'hypothèse d'une croissance de la production intérieure brute (P. I. B.) en volume de 5,5 % et en valeur de 12,6 %, ce qui laisse supposer un « taux d'inflation » de 7,1 % peut-être inférieur à la réalité.

Selon la présentation que nous avons donnée des dépenses, ces dernières devraient croître de 13,5 % en 1974, c'est-à-dire sensiblement plus vite que la production intérieure brute en valeur et deux fois et demie plus rapidement que la production intérieure brute en volume. La présentation « contractée » que retient le Gouvernement fait apparaître une progression nettement moins rapide, 12,4 %, très voisine de celle de la production intérieure brute en valeur, mais seulement pour les dépenses définitives du budget général ajoutées aux soldes des comptes d'affectation spéciale et compte tenu des 400 millions d'abattements résultant de la diminution des taux de la T. V. A. (arrêté du 27 mars 1973). L'importance de l'écart entre les deux taux apporte la preuve qu'il faut être très prudent en matière d'utilisation des données chiffrées car il est possible de faire dire aux chiffres ce que l'on veut : pour notre part, nous nous abstiendrons de tirer une conclusion.

Par contre, dans les deux systèmes de recensement, la comparaison des taux de croissance enregistrés dans une période récente fait apparaître une accélération des dépenses de l'Etat : au lieu des + 13,6 % pour 1974, nous avons, il y a un an, + 12 % et il y a deux ans + 10,6 %.

Une masse de dépenses qui progresse certainement plus vite que lors des derniers exercices et peut-être plus vite que la production intérieure brute, telle est la caractéristique générale du budget de 1974 qui, à l'évidence, a un caractère inflationniste et non pas neutre.

A. — Les dépenses à caractère définitif.

1° LES DÉPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires passera de 147.868 millions de francs en 1973 à 169.215 millions en 1974 ce qui représente une progression de 14,4 % en valeur relative et de 21.347 millions en valeur absolue.

Cette différence se partage entre services votés à raison de 60 % et mesures nouvelles pour 40 % ; elle se répartit entre les diverses rubriques de la manière suivante :

Dépenses civiles ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1973	1974	DIFFERENCES		
			Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
			(En millions de francs.)		
Dette publique.....	15.756	20.091	+ 4.335	»	+ 4.335
Pouvoirs publics.....	536	569	+ 21	+ 12	+ 33
Moyens des services.....	74.257	85.056	+ 5.280	+ 5.519	+ 10.799
Interventions publiques.....	57.319	63.499	+ 2.975	+ 3.205	+ 6.180
Total	147.868	169.215	+ 12.611	+ 8.736	+ 21.347

a) *Dette publique.*

Les dotations du Titre I^{er}, en passant de 15.756 à 20.091 millions de francs progressent de 27,5 %.

La décrue, qui avait heureusement affecté la *dette proprement dite* de l'Etat du fait de l'équilibre financier retrouvé aussi bien en matière budgétaire qu'en matière de comptes extérieurs, a cessé — bien que les équilibres subsistent — pour deux raisons : d'une part, l'emprunt 7 % 1973 nécessite l'ouverture d'un crédit de 455 millions de francs pour faire face au paiement des intérêts ; d'autre part, la flambée du loyer de l'argent accroît la charge des intérêts des comptes de dépôt au Trésor de 420 millions auxquels il faut ajouter 30 millions pour le service des avances de la Banque de France et la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'Outre-Mer. Toutes dépenses supplémentaires dont l'incidence n'est que peu atténuée par le jeu normal de l'amortissement des anciens emprunts (— 69 millions) ; ou la diminution de volume des bons du Trésor (— 187 millions) due à une aisance certaine de la trésorerie, conséquence de l'expansion et surtout de l'inflation ; ou de l'extinction progressive de la dette extérieure (— 10 millions).

De même, les dotations pour *garanties* sont en augmentation nette de 174 millions, augmentation justifiée par la croissance du volume du commerce extérieur et aussi de ses risques (+ 199 millions) alors que le montant des garanties accordées aux collectivités territoriales et aux entreprises diminue (— 25 millions).

Pour les deux chapitres de dépenses en atténuation de recettes, la progression des crédits est très forte :

	1973	1974	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	de francs.)	
15-01 Dégrèvement sur contributions directes.	2.650	3.350	+ 26,4 %
15-02 Remboursement sur produits indirects.	6.700	9.403	+ 40,3 %

Le premier chapitre permet de payer les dégrèvements accordés aux contribuables et, en tant que de besoin, de restituer l'avoir fiscal ou le crédit d'impôt prélevé à la source.

S'agissant du second, on comprend fort bien que la croissance des exportations, dont la T. V. A. est remboursée, et la levée de la règle du butoir provoquent des besoins croissants.

Enfin, le crédit sur lequel il est procédé au *remboursement forfaitaire* dont bénéficient les agriculteurs non assujettis à la T. V. A. passe de 750 à 780 millions de francs.

b) *Pouvoirs publics.*

La majoration des crédits relatifs aux Pouvoirs publics, lesquels passent de 536 à 569 millions de francs résulte :

- pour 21 millions, du relèvement des traitements de la fonction publique, en mesures acquises ;
- pour 12 millions, de mesures nouvelles.

c) *Moyens des services.*

Les dépenses afférentes aux moyens des services progressent de 10.799 millions en valeur absolue et de 14,5 en pourcentage (13,5 % en 1973).

A concurrence de 5.280 millions de francs — soit de 49 % de leur montant global — les crédits supplémentaires correspondent à des *mesures acquises* : extension en année pleine des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1973 (3.068 millions) et répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (972 millions) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances 1973 (552 millions dont 530 pour l'Education nationale et 18 pour la Jeunesse) ; ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (844 millions) ; réforme des catégories B, C et D (297 millions).

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 5.519 millions de francs. Une priorité a été accordée aux actions suivantes :

	En millions de francs.
— revalorisation des rémunérations publiques.....	+ 2.880
— renforcement des moyens des services de l'Education nationale (dont prise en charge des 2.156 emplois créés pour la rentrée de 1973, création de 14.434 emplois pour la rentrée de 1974 et nationalisation de 520 établissements provoquant la prise en charge de 5.200 emplois); des services de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (création de 782 emplois); des services des Affaires culturelles (création de 158 emplois).....	+ 772
— renforcement des moyens de la police (2.565 emplois) et de l'administration territoriale (447 emplois) au Ministère de l'Intérieur.....	+ 204
— renforcement des moyens des services financiers (création de 1.993 emplois et développement de l'informatique)	+ 202
— renforcement des moyens de la recherche scientifique	+ 178
— renforcement des moyens de la justice (création de 1.966 emplois).....	+ 132
— renforcement des moyens de l'aviation civile (création de 281 emplois des services de la navigation aérienne et de la météorologie).....	+ 38

A ces rubriques de budgets civils qui sont privilégiés depuis les quatre exercices précédents, vient s'ajouter un complément de dotation de 20 millions concernant l'environnement (création de 50 emplois) à laquelle il faut ajouter les 3 millions consacrés au renforcement du contrôle des nuisances industrielles au Ministère du Développement industriel (50 emplois).

Le budget des Affaires étrangères avec 130 emplois nouveaux, celui du Travail et de la Santé publique avec 479 emplois et celui de l'Agriculture et du Développement rural avec 339 emplois ont été relativement bien traités.

Au total, les créations de postes s'élèveront à 32.056 unités (36.514 en 1971; 36.167 en 1972; 38.666 en 1973). De ce fait, l'effectif des personnels civils rémunérés sur le budget général

atteindra 1.326.446 unités (1) et, sans que notre réflexion soit péjorative, l'influence des mesures acquises dans le budget de 1975 ne fera que croître.

d) *Interventions publiques.*

La croissance des dotations affectées aux interventions publiques atteint, pour 1974, le taux de 10,8 %, soit le même que celui que nous constatons il y a un an.

Par contre, dans le supplément de subventions que l'Etat s'engage à verser l'an prochain, le coût des mesures nouvelles est *grosso modo* le même que celui des mesures acquises alors que dans le budget précédent les premières étaient d'un volume double de celui des secondes.

Ce double résultat est à mettre à l'actif du transfert d'une dotation du Titre IV au Titre VI du budget des Charges communes, ainsi que de l'intervention d'une très importante mesure de débudgétisation qui fait l'objet de l'article 11 du projet de loi de finances lequel, étant donné son importance tant sur le principe que sur son volume, aurait dû nous être présenté sous la forme d'un projet de loi spécial permettant un examen plus approfondi.

	CREDITS 1973.	MODIFICATIONS 1974		TOTAL
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	
		(En millions de francs.)		
1° Actions en faveur de la recherche scientifique		»	+ 32	+ 32
2° Actions en faveur de la formation professionnelle		»	+ 408	+ 408
3° Interventions politiques, interna- tionales et éducatives.....		+ 646	+ 1.594	+ 2.240
4° Interventions économiques.....		+ 902	+ 1.077	+ 1.979
5° Interventions sociales.....		+ 1.427	+ 427	+ 1.854
A ajouter : solde net des transferts.			- 333	- 333
Total	57.319	+ 2.975	+ 3.205	+ 6.180

Les services votés progressent de 2.975 millions de francs : croissance automatique résultant, à législation inchangée, de l'évolution de divers paramètres, tels que les effectifs concernés, le « rapport constant » des anciens combattants, etc.

(1) Si l'on ajoute les 324.093 agents rémunérés sur les budgets annexes civils, les 133.930 fonctionnaires et ouvriers payés sur les budgets militaires ainsi que les 290.421 militaires de carrière, on aboutit à un effectif global de 2.071.710 unités.

A ce titre, les principaux suppléments de dotation sont les suivants :

	Millions de francs.
— aide médicale et sociale.....	+ 848
— prophylaxie et lutte contre les fléaux sociaux.....	+ 43
— application du « rapport constant » aux pensions des anciens combattants et ajustement aux besoins.....	+ 215
— participation de l'Etat aux régimes spéciaux de sécurité sociale et de retraite ; garanties de retraite aux agents des entreprises publiques rapatriés ; sécurité sociale des anciens combattants.....	+ 57
— Fonds national de solidarité.....	+ 207
— aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 58
— primes à la construction.....	+ 485
— service des bons et emprunts de la Caisse nationale de Crédit agricole	+ 380
— participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	+ 24
— subventions obligatoires aux communes.....	+ 277
— bourses et secours d'études.....	+ 144
— aide à l'enseignement privé.....	+ 200

En ce qui concerne les *mesures nouvelles*, toutes les rubriques bénéficient de dotations supplémentaires.

d 1) Les *interventions économiques* nécessitent un financement supplémentaire s'élevant à 1.077 millions de francs en 1974.

Les concours budgétaires apportés aux comptes d'exploitation des entreprises nationales seront les suivants :

	DOTATION 1974	DIFFERENCE avec 1973.
	(En millions de francs.)	
Houillères	2.329	+ 161
S. N. C. F.	5.900	+ 581
R. A. T. P.	795	— 35
Compagnies de navigation maritime.....	62	— 4

La tendance est plutôt à l'endiguement des subventions en cause, ce qui postule, si les prévisions budgétaires se réalisent, de notables modifications des tarifs et ce qui encourage certaines entreprises nationales telles la S. N. C. F. à des mesures qui améliorent très légèrement la rentabilité de l'entreprise mais obèrent la rentabilité nationale.

Les autres chefs de hausse les plus importants concernent l'agriculture et figurent :

— soit au budget du Ministère : aides à la montagne (+ 181 millions), aides à l'élevage (+ 78 millions), aide à la forêt (+ 12 millions), aides à la reconversion des productions (+ 5 millions) ;

— soit au budget des chargés communes : subvention au F. O. R. M. A. (+ 97 millions).

A noter une économie de 25 millions sur les subventions dites économiques (blé, sucre, oléagineux).

d 2) Les dotations pour *interventions sociales* ne sont majorées que de 427 millions en mesures nouvelles (2.030 en 1973), mais il s'agit là d'une apparence.

En effet, l'institution par l'article 11 du projet de loi de finances d'un régime de compensation universelle entre tous les régimes de sécurité sociale et tous les risques bouleverse d'une manière assez profonde le montant et la répartition des apports de l'Etat. Sur le plan du budget de 1974, les conséquences sont les suivantes :

	EN PLUS	EN MOINS
	(En millions de francs.)	
<i>Agriculture</i> : subvention au B. A. P. S. A...		2.163
<i>Santé publique et Sécurité sociale</i> : régime minier de retraites.....	648	
<i>Transports</i> :		
— régime retraite S. N. C. F.....	1.107	
— régime retraite E. N. I. M.....	35	
<i>Charges communes</i> :		
— régime retraite commerçants.....		510
— constitution d'une provision pour interventions éventuelles	374	
Ajouter aux budgets militaires la Caisse militaire de Sécurité sociale.....		175
	2.164	2.848

La débudgétisation ainsi opérée s'élève à 1.684 millions de francs. Elle est en réalité supérieure puisque la compensation bénéficiera à des régimes traditionnellement équilibrés par une subvention d'Etat (mines E. N. I. M.), la progression annuelle de cette dernière dans le budget étant allégée d'autant.

Nous répétons ici que ces dispositions capitales auraient dû faire l'objet d'un projet spécial.

Notons encore quelques majorations au bénéfice :

	Millions de francs.
— des agriculteurs (F. A. S. A. S. A.)	+ 19
— des anciens combattants.....	+ 273
— des personnes âgées et des handicapés :	
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.	+ 585
— au titre de la revalorisation des rentes viagères....	+ 50
— des rapatriés :	
— pour l'indemnisation de leurs pertes.....	+ 25
— pour le rachat de points de retraite.....	+ 22

d 3) Au carrefour de l'économique et du social on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont majorées de 408 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle des adultes.. (Dotation 1974 : 582 millions).	+ 75
— au titre du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	+ 54
(Dotation 1974 : 428 millions).	
— et de la rémunération des stagiaires de la F. P. A. ...	+ 279
(Dotation 1974 : 867 millions).	

d 4) Le total des dépenses pour *interventions internationales* est affecté par une mesure d'ordre, le transfert aux titres V et VI du budget des Charges communes des contributions de l'Etat français au capital de la Banque européenne d'investissement, de l'Association internationale de développement et de la Banque asiatique de développement (+ 333 millions), contributions qui figuraient d'ailleurs au même budget.

La quote-part de la France au budget des Communautés européennes passe de 2.646 à 3.450 millions de francs. Diverses contributions internationales nécessitent un crédit complémentaire de 16 millions.

Les dépenses du titre IV du fascicule de la Coopération passent de 858 à 947 millions de francs : la croissance d'une année sur l'autre est de 10,4 %.

d 5) Les subventions d'éducation : l'Education nationale absorbera, en mesures nouvelles, 483 millions de francs : 378 millions pour l'enseignement privé, 6 millions pour l'allocation de scolarité, 50 millions pour les transports scolaires et 45 millions pour les bourses.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire recevront 10 millions en plus ainsi que les associations sportives.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 11 millions et, à la Santé publique, 52 millions seront consacrés à la prise en charge partielle de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

2° LES DÉPENSES CIVILES EN CAPITAL

Le budget civil d'équipement (Titre V. — Investissements exécutés directement par l'Etat ; Titre VI. — Subventions d'équipement) voté en 1973 comportait pour 28.284 millions de francs d'autorisations de programme et 23.707 millions de francs de crédits de paiement.

Quelque peu sacrifiés en 1971, première année du VI^e Plan, les équipements civils avaient été très nettement privilégiés l'année suivante, à telle enseigne qu'il n'avait pas été jugé utile de prévoir des dotations dans un fonds d'action conjoncturelle. En 1973, la bonne tenue de l'activité économique d'une part, les nécessités de l'équilibre budgétaire et la lutte contre l'inflation d'autre part, plaidaient pour une politique d'austérité en matière d'investissements, malgré les contraintes du Plan.

Pour l'année à venir, il a été prévu un fort volume d'équipements publics mais ce n'est pas au niveau du budget général que se situent les forts pourcentages d'accroissement : + 8 % en

moyenne soit à peu près la hausse de prix ; ce sont les dotations des comptes spéciaux avec le Fonds routier et des budgets annexes avec les Télécommunications qui font remonter le taux à 16 %.

D'autre part, afin de se prémunir contre un fléchissement éventuel de la conjoncture, il est prévu un *Fonds d'action conjoncturelle* (F. A. C.) qui sera doté d'une masse d'autorisations de programme d'un montant de 1.600 millions (assorties d'aucun crédit de paiement) inscrites au budget des charges communes mais se situant « en dehors » de l'équilibre.

Rappelons que le Fonds d'action conjoncturelle a été créé au cours de 1969 quand l'actuel Ministre de l'Economie et des Finances a entrepris d'assainir un budget voté quelque peu imprudemment avec un découvert de plus de 6 milliards : 4.086 millions d'autorisations y ont été bloquées pour être annulées par un arrêté du 15 juillet 1970.

Dans la loi de finances pour 1970, on y avait inscrit pour 2.228 millions d'autorisations de programme et 250 millions de crédits de paiement, dont la moitié exactement avait été débloquée en juillet, le reste étant annulé l'année suivante (1).

En 1971, la dotation était plus modeste (776,6 millions d'autorisations de programme et 256,5 millions de crédits de paiement) et les parties prenantes en nombre très limité : deux déblocages étaient intervenus, en janvier et en juillet, pour un montant de 391 millions (2). Bien évidemment, le reliquat est tombé en annulation.

La dotation prévue pour 1973, soit 2.318,3 millions, ne sera pas utilisée.

Pour comparer l'évolution des dotations — autorisations de programme et crédits de paiement — de 1973 à 1974, nous nous référerons, compte tenu de l'expérience, à ce qui est sûr : les sommes inscrites dans le budget et utilisables sans condition. Ce n'est que par souci d'information que nous donnerons en plus, dans le tableau suivant, les dotations du Fonds d'action conjoncturelle par Ministère.

(1) Les principaux bénéficiaires du déblocage ont été l'Équipement et le Logement (534,2 millions sur 1.069), l'Éducation nationale (362 sur 362), le Développement industriel et scientifique (70 sur 98,3), le F. I. A. T. (31,8), l'Agriculture (20 sur 153,2).

(2) Éducation (100), Logement (196), routes (70), F. I. A. T. (25).

	AUTORISATIONS de programme.			F. A. C.	CREDITS DE PAIEMENT		
	1973 : Loi de finances.	1974 : Projet de loi de finances.	Variation en pourcen- tage.		1973 : Loi de finances.	1974 : Projet de loi de finances.	Variation en pourcen- tage.
	(En millions de francs.)						
Affaires culturelles	481,6	556,7	15,6	»	432,2	572,3	32,4
Affaires étrangères :							
Affaires étrangères	75,2	99,0	31,6	»	77,0	83,5	8,4
Coopération	440,1	528,7	20,1	50	391,5	513,2	31,1
Agriculture	1.904,4	2.069,8	8,7	200	1.610,6	1.692,4	5,1
Équipement et logement	7.427,5	8.177,1	10,1	500	6.308,6	7.141,6	13,2
Tourisme	11,7	14,5	23,9	»	10,0	11,7	17
Commerce et artisanat	9,0	12,0	33,3	»	5,0	7,0	40
Départements d'Outre-Mer ..	183,2	208,2	13,6	»	187,9	192,9	2,7
Développement industriel et scien- tifique	3.395,7	3.623,5	6,7	250	3.437,8	3.478,1	1,2
Economie et finances :							
Charges communes	4.009,8	4.352,2	8,5	»	1.708,5	2.501,8	46,4
Services financiers	150,5	170,3	13,1	»	174,5	193,3	10,8
Éducation nationale	4.023,3	4.189,6	4,1	280	3.783,5	4.000,0	5,7
Intérieur	770,5	831,7	7,9	»	619,9	619,3	»
Justice	119,1	184,2	54,6	20	93,9	88,3	— 5,9
Environnement	166,7	200,7	20,4	»	118,8	113,0	— 4,9
Services du Premier ministre :							
Services généraux	434,5	441,4	1,6	»	416,0	418,4	0,6
Jeunesse et sports	423,3	484,5	14,4	50	430,3	447,0	3,9
Journaux officiels	1,6	1,9	18,7	»	1,7	1,9	11,8
Secrétariat général de la Défense nationale	1,5	1,6	6,7	»	1,5	1,4	»
Territoires d'Outre-Mer	108,6	127,3	17,2	»	105,0	125,0	19
Transports :							
Section commune	14,8	24,1	62,8	»	13,7	19,5	42,3
Transports terrestres	322,0	488,2	51,6	»	270,7	337,2	24,6
Aviation civile	1.668,7	1.549,9	— 7,1	150	1.629,0	1.557,9	— 4,4
Marine marchande	828,6	826,9	— 0,2	»	729,4	882,1	20,9
Travail et santé publique :							
Section commune	16,5	12,0	— 27,3	»	10,5	17,0	62
Travail, emploi et population.	199,4	209,7	5,1	»	170,1	195,0	14,6
Santé publique et Sécurité sociale	1.096,8	1.172,6	6,9	100	969,8	986,0	1,7
Total	28.284,6	30.558,3	8	1.600	23.707,4	26.196,8	10,5

Les crédits de paiement, en passant de 23.707 millions de francs à 26.197 millions, progressent de 10,5 %. La majoration était de 9 % il y a un an.

Les *autorisations de programme* croissent de 8 % : 30.558 millions en 1974 contre 28.284 millions pour 1973. La progression était de 6,5 % il y a un an.

Les pourcentages de croissance de 1974 sur 1973 appellent, en outre, une correction : si l'on veut apprécier la consistance des travaux et non plus leurs coûts, il faut amputer les taux enregistrés des quelque 6 à 7 points correspondant à la hausse des prix.

La lecture, dans le tableau qui précède, des pourcentages de variations ne doit pas faire illusion en ce qui concerne les autorisations de programme : les plus spectaculaires affectent les plus petits budgets alors que les départements ministériels gros utilisateurs d'équipement sont, en général, plus modestement dotés.

Les secteurs qui seront nettement privilégiés en 1974 seront les suivants :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— aux <i>Affaires étrangères</i> : les immeubles diplomatiques	27	44
— aux <i>Affaires culturelles</i> : l'opération Beaubourg	99,8	126
— soit beaucoup plus que les monuments historiques.....	149,8	156
— la <i>Coopération</i> avec l'ex-communauté...	413,6	500
— l'artisanat (primes de conversion).....	9	12
— la <i>ville</i> en général :		
— études d'aménagement foncier.....	108,2	113,9
— acquisition de terrains pour l'aménagement urbain.....	125	201
— aide aux villes nouvelles.....	85	110
— réseaux urbains.....	350	399
— voirie des villes nouvelles.....	83	90
— suppression des cités insalubres....	151,6	169
— aide à l'habitat urbain.....	79,9	92,8
— transports urbains.....	313,7	474,8
— rénovation urbaine.....	104,5	134,5
— les équipements de <i>loisirs</i> sportifs et socio-éducatifs :		
— jeunesse et sports.....	423	484,5
— aménagements touristiques.....	63	148,7
— tourisme social.....	10,8	13,5

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— sauf l'aide à l'équipement hôtelier.....	41	35
— la politique de l'environnement.....	166,6	200,7
— les équipements sociaux :		
— organismes d'hygiène sociale.....	152,3	173,9
— organismes de protection de l'enfance, d'intérêts familial et social...	213,1	297,5
— la justice en ce qui concerne :		
— les services judiciaires.....	43,5	82,5
— les établissements pénitentiaires.....	56	67,5
— les établissements de l'éducation surveillée	16,6	30

Si elles demeurent d'un montant élevé, les autorisations de programme concernant les *actions industrielles* progressent modérément, stagnent parfois, et même diminuent dans des secteurs qui ne survivent que grâce au soutien de l'Etat. Par contre, l'infrastructure des transports est relativement bien traitée.

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— recherche scientifique et technique....	3.298	3.516,6
Avec toutefois un effort particulier pour :		
— le plan calcul.....	220,1	298
— la recherche-développement.....	154	240
— dotations aux entreprises publiques....	772	(1) 1.432
— conversion et décentralisation industrielle	418,2	400
— actions de politique industrielle.....	97	107
— grands programmes d'études et de matériel aéronautique.....	1.279	1.081
— aide à la construction navale.....	706,5	700,2
— modernisation des cargos de ligne.....	80	80
— ports	438,3	472,8
— aéroports et routes aériennes.....	204,9	264,7
— voies navigables.....	328,5	350

(1) Y compris une dotation de 150 millions de francs au bénéfice de l'E. R. A. P.

Parallèle est l'évolution des crédits consacrés à l'*insertion dans la vie professionnelle* :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— Formation professionnelle des adultes (Travail)	162,6	170
— Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (Premier Ministre)	99	103
— Formation professionnelle (Education Nationale)	63	79
— Agence nationale pour l'emploi.....	36,8	39,7

Certaines actions en faveur de l'*agriculture* auraient sans doute mérité un effort plus soutenu :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— rénovation rurale	103	112,2
— hydraulique	154,3	156,1
— aménagements fonciers.....	326,7	348,6
— services publics ruraux.....	321,2	356,4
— équipements productifs.....	243,4	267,3
— aménagement des grandes régions agricoles	177,2	167,8
— constructions rurales et aménagement de villages	220,1	230,1

Trois secteurs stratégiques, enfin, gros consommateurs de crédits, accusent soit des replis, soit des progressions insuffisantes pour couvrir les hausses de prix :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
— l'enseignement :		
— supérieur	534	497,5
— second degré.....	2.427,6	2.518
— premier degré.....	421	432
— enseignement agricole.....	75	75,8
— le logement :		
— primes à la construction.....	1.900,5	2.181,8
— subvention pour le financement des H. L. M. destinées à la location.....	2.915,5	2.986,8
— les équipements de santé :		
— établissements hospitaliers de toute nature	650,8	(1) 618,2

(1) Pour la nécessité de prévoir un financement extérieur de 280 millions.

3° LES DÉPENSES MILITAIRES

Le budget de la Défense nationale pour 1974 s'élève à 38.314 millions de francs. La progression d'une année sur l'autre s'établit à 3.514 millions en valeur absolue et 10,1 % en valeur relative. Ce taux de croissance est moins élevé que celui de l'année dernière (11,8 %), mais il aurait été plus fort d'un demi-point si n'était intervenue la « débudgétisation » de la subvention de la Caisse militaire de Sécurité sociale en application de l'article 11 du projet, et ce, pour un montant de 175 millions.

a) *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires atteindront 20.419 millions contre 18.300 millions en 1973 (+ 11,6 %).

Pour l'essentiel, l'augmentation des crédits concerne :

— l'amélioration des rémunérations des personnels militaires et civils, fonctionnaires et ouvriers, tant en mesures acquises (+ 670 millions) qu'en mesures nouvelles (+ 651 millions) ;

— l'amélioration des « conditions d'exécution du service militaire » (+ 31 millions), des primes d'attachement des personnels sous-officiers (50 millions), la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (78 millions) ;

— le renforcement de 2.200 unités des effectifs de la gendarmerie (+ 47 millions) ;

— l'alimentation (59 millions) ;

— l'entretien du matériel (+ 194 millions), des immeubles (+ 53 millions) et les achats de carburants (+ 48 millions) ;

— l'ajustement des subventions à l'O. N. E. R. A. et à l'École Polytechnique (+ 12 millions).

C'est dans cette rubrique que figure la débudgétisation citée plus haut.

b) *Les dépenses en capital.*

Les crédits de paiement passent de 16.256 millions de francs en 1973 à 17.894 millions (+ 10,1 %) ;

Les autorisations de programme s'élèvent de 19.848 millions en 1973 à 22.000 millions (+ 10,8 %).

Ces dotations correspondent à la quatrième tranche du programme quinquennal (1971-1975) qui coûtera 2.126 millions de plus qu'il n'était prévu pour en préserver le contenu physique en éliminant l'effet des hausses de prix.

Comparées à celles de 1973, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1973	1974	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Atome	1.919	2.048	+ 6,7
Engins	2.099	2.348	+ 11,9
Centres d'expérimentation nucléaires...	321	431	+ 34,3
Armement atomique tactique.....	636	612	— 3,8
Matériels aériens (1).....	2.856	2.900	+ 1,5
Fabrication d'armement (terre).....	2.953	3.368	+ 14
Constructions neuves de la flotte.....	2.067	2.307	+ 11,6

(1) L'expérience de la guerre israëlo-arabe devrait nous amener à réfléchir à ce sujet.

4° LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES

La comparaison entre les budgets annexes de 1973 et de 1974 est donnée par le tableau ci-après :

Budgets annexes (Crédits de paiement).

DESIGNATION des budgets annexes.	EXPLOITATION			INVESTISSEMENT			DIFFÉ- RENCES totales.
	Dépenses ordinaires.			Dépenses en capital.			
	1973	1974	Diffé- rences.	1973	1974	Diffé- rences.	
	(En millions de francs.)						
<i>I. — Budgets annexes civils.</i>							
Imprimerie nationale	300	380	80	10	15	5	85
Légion d'honneur.....	27	29	2	3	3	»	2
Ordre de la Libération.....	1	1	»	»	»	»	»
Monnaies et médailles.....	110	163	53	7	9	2	55
Postes et télécommunications.....	18.251	21.592	3.341	6.614	8.199	1.585	4.926
Prestations sociales agricoles.....	11.817	13.285	1.468	»	»	»	1.468
Totaux pour les budgets annexes civils	30.506	35.450	4.944	6.634	8.226	1.592	6.536
<i>II. — Budgets annexes militaires.</i>							
Essences	691	718	27	33	40	+ 7	35
Poudres	297	275	— 22	162	105	— 57	— 77
Totaux pour les budgets annexes militaires	988	993	+ 5	195	145	— 50	— 45
Totaux pour les budgets annexes	31.494	36.443	4.949	6.829	8.371	1.542	6.491

Il ressort de ce tableau que deux de ces budgets, les plus importants d'ailleurs, marquent une progression sensible :

- celui des prestations sociales agricoles..... + 12,4 %.
- celui des postes et télécommunications..... + 19,8 %.

Aux P. T. T., les *créations nettes d'emplois* s'élèvent à 3.598 unités. Les crédits de paiement des *dépenses en capital* croissent de 22,1 % (1.657 millions de francs) du fait de l'importance des autorisations de programme inscrites lors des budgets précédents (7.181 millions), de l'importance des annuités de remboursement d'emprunts (561 millions) et des paiements résultant de l'intervention des sociétés de financement des télécommunications (938 millions).

Les autorisations de programme nouvelles progressent de 33,4 % (8.345 millions de francs dont 7.460 millions consacrés aux télécommunications proprement dites). Par ailleurs, une *tranche complémentaire* de travaux d'un montant de 2.840 millions sera financée par l'*appel aux fonds privés*, ce qui aura pour effet de porter à 34,5 % le taux de croissance des installations téléphoniques ; la priorité qui leur est maintenue est donc manifeste. Il restera à savoir si les marchés passés l'ont été avec assez de réflexion et de concurrence pour éviter le reproche de gaspillage souvent énoncé.

5° LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les dépenses sur compte d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) augmentent de 4,2 %, passant de 4.484 millions de francs en 1973 à 4.672 millions en 1974.

a) Le *Fonds spécial d'investissement routier* est partie prenante pour l'essentiel des majorations de crédits :

— les crédits de paiement dont il disposera s'élèveront de 3.060 millions de francs en 1973 à 3.490 millions en 1974 (+ 14 %) et ce, uniquement grâce à la croissance de la consommation d'hydrocarbures puisque le taux du prélèvement qui est effectué sur le produit de la taxe intérieure appliquée aux carburants routiers demeure fixé à 19 % (1) ;

(1) Bien évidemment, les dotations du Fonds spécial d'investissement routier sont majorées en cours d'année chaque fois qu'il est constaté une augmentation des recettes : c'est ainsi par exemple qu'un arrêté du 8 octobre dernier a autorisé l'utilisation d'un supplément de ressources de 54,5 millions.

— les autorisations de programme croîtront plus vite avec un taux de 16,5% : il est prévu une dotation de 3.899,7 millions de francs contre 3.346,3 millions en 1973; c'est-à-dire que, malgré la hausse des prix, il sera possible d'engager un volume de travaux très important.

La répartition des dotations du Fonds spécial d'investissement routier entre les diverses tranches est la suivante :

TRANCHES DU F. S. I. R.	AUTORISATIONS de programme			CREDITS de paiement		
	1973	1974	Variation	1973	1974	Variation
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Tranche nationale.....	2.950,2	3.393,2	+ 15	2.679	3.049,5	+ 13,8
Tranche départementale.....	70,3	88,5	+ 25,9	60	75	+ 25
Tranche urbaine.....	175	223	+ 27,4	160	180	+ 12,5
Tranche communale.....	52,4	55	+ 5	55	55	»

Dans une situation de pénurie relative, priorité aura été conservée à la tranche nationale et même à la tranche départementale.

La voirie nationale demeure largement prioritaire, mais il faut, en plus, tenir compte du transfert aux départements d'une partie importante de cette voirie et de l'insuffisance du transfert des ressources correspondantes; ce qui, tous comptes faits, aboutit à un transfert important des charges du budget de l'Etat sur celui des collectivités locales.

Les autorisations de programme affectées à la voirie en milieu urbain, au sein de la tranche nationale et dans la tranche urbaine, s'élèvent à 1.715 millions (1.727 millions en 1973).

La tranche départementale augmente d'un bon quart, mais ne couvre pas, comme nous venons de le dire, les dépenses à engager.

En revanche, la tranche communale est très médiocrement dotée; puisque les 5% d'autorisations en plus ne suffiront pas à éponger les hausses de prix.

Le rôle du Fonds spécial d'investissement routier diminuera en valeur relative dans l'ensemble des financements réunis pour les travaux routiers, car si on ajoute à ses dotations les sommes qui figurent aux Titres V et VI du budget d'une part, celles qui

proviendront, hors budget, des émissions dans le public au bénéfice des autoroutes d'autre part, on obtient les chiffres suivants pour l'ensemble de la voirie nationale :

	1973 (1)	1974	VARIATION
	(En millions de francs.)	F. A. C. exclu.	(En pourcentage.)
Titres V et VI	689,2	740	+ 7,4
F.S.I.R. (partie)	3.295,4	3.839,7	+ 16,5
Autoroutes	1.548	2.335	+ 50,8
Emprunt	5.532,6	6.914,7	+ 25,0

(1) Après économies T.V.A.

La croissance d'une année sur l'autre s'établit à 25 % contre 20,5 % il y a un an.

b) Le *Fonds de soutien aux hydrocarbures* enregistre, malgré l'augmentation de la consommation des produits pétroliers, une moins-value de recettes de 298,2 millions de francs imputable à une réduction de la redevance perçue à son profit sur l'essence et le supercarburant (art. 45 du projet de loi de finances) : de ce fait, le versement traditionnel au budget général n'a plus de raison d'être et d'autre part, la subvention d'équipement à l'E. R. A. P. est transférée au budget des charges communes.

Ce faisant, le Gouvernement répond à une demande de notre collègue M. Descours Desacres. Il ne restera donc comme mission au Fonds que l'encouragement à la recherche technologique financée à hauteur de 25 millions de francs.

c) Les autres principaux comptes se présentent ainsi :

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1973	1974	Variation.	1973	1974	Variation.
	(En millions de francs.)	de francs.)	Pourcentage.	(En millions de francs.)	de francs.)	Pourcentage.
Adductions d'eau (subventions en capital)	190	195	+ 2,6	158	194	+ 22,8
Fonds forestier national (subventions et primes)	30,2	32	+ 6	23,7	26	+ 9,7
Expansion économique de la Corse	13	16,8	+ 29,2	13	15	+ 15,4
Modernisation des débits de tabacs	»	»	»	6,4	6,7	+ 4,7
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	134,6	134,6	»
Service financier de la Loterie nationale	»	»	»	600	610	+ 1,7

B. — Les dépenses à caractère temporaire.

La masse des prêts et des soldes des avances que l'Etat banquier est décidé à consentir s'élèvera à 3.719 millions de francs contre 3.514 millions en 1973.

1° LES PRÊTS CONSENTIS PAR LE F. D. E. S.

Les dotations du Fonds de développement économique et social sont ramenées de 2.440 millions de francs en 1973 à 2.045 millions en 1974, ce qui représente une compression de 16,2 %. Elles se répartissent de la manière suivante :

Répartition des prêts du F. D. E. S.

NATURE DES PRETS	DOTATION 1973 révisée.	1974
	(En millions de francs.)	
I. — Entreprises nationales.		
Compagnie nationale du Rhône.....	40	40
R. A. T. P.	290	280
Aéroport de Paris.....	225	120
Total I.....	555	440
II. — Autres prêts.		
Navigation	145	105
Tourisme	290	285
Industrie	1.205	875
Divers	245	190
Hors métropole.....	»	150
Total II.....	1.885	1.605
Total général.....	2.440	2.045

Le rôle de banquier traditionnel des entreprises nationales pour leurs investissements qu'a assumé longtemps le F. D. E. S. ne cesse de se réduire depuis quelques années et les contraintes de l'équilibre n'ont fait qu'accélérer le mouvement en 1973 et en 1974. En valeur relative, sinon en valeur absolue, le Fonds devient de plus en plus le banquier soit de secteurs privés qui ont difficilement accès au marché financier, soit de secteurs privés qui ont besoin de financements privilégiés tels la sidérurgie.

a) Les dotations de prêts ouvertes au profit des *entreprises nationales* s'élèvent à 440 millions de francs contre 555 millions dans le budget précédent. Outre que les concours du F. D. E. S. ont tendance à décroître en volume pour chaque entreprise, le nombre des parties prenantes se réduit chaque année : en 1974, nous ne trouvons plus que trois bénéficiaires dont deux, la R.A.T.P. et l'Aéroport de Paris, ont des besoins exceptionnels de financement.

Selon le rapport du Conseil de direction du F. D. E. S., les dépenses d'équipement des entreprises nationales devraient atteindre 15.161 millions de francs en 1974, soit une somme supérieure de 9 % à celle de l'exercice précédent.

Elles seront inférieures à leur montant de l'an passé pour l'Aéroport de Paris (près de 50 %) et Charbonnages de France (— 3,7 %), sensiblement égales pour la Compagnie nationale du Rhône. Elles croîtront modérément pour la S.N.C.F. (+ 4,9 %), plus fortement pour Gaz de France (+ 8,5 %) et la R. A. T. P. (+ 10,6 %). E. D. F. augmentera ses équipements de 19 % (cinq centrales nucléaires pourront être engagées) et Air France de 75,3 %.

Une nouvelle rubrique apparaît avec Aéropar (aérotrain de la Région parisienne), qui engagera pour 146,4 millions de travaux en 1974.

Les prêts du F. D. E. S. entreront pour 2,9 % seulement dans leur financement (contre 4 % en 1973), leurs ressources propres pour 42,1 % (contre 43,2 %), les emprunts à long terme et le crédit à moyen terme pour 46,6 % (contre 46,7 %). Le reliquat sera fourni par des dotations en capital et des subventions d'équipement ainsi réparties :

- 350 millions de francs à Gaz de France ;
- 110 millions de francs au bénéfice de la Compagnie nationale du Rhône ;
- 111,6 millions de francs au bénéfice de la S.N.C.F. pour des programmes particuliers à la Région parisienne ;
- 366,6 millions de francs au bénéfice de la R.A.T.P. ;
- 100 millions de francs au bénéfice de l'Aéroport de Paris ;
- 220 millions de francs au bénéfice d'Air France.

b) Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires sont en diminution de 14,8 % et s'établissent à 1.605 millions de francs.

Navigation : un prêt de 100 millions de francs est accordé aux ports autonomes, contre 140 millions en 1973, et 5 millions sont inscrits pour la société internationale de la Moselle.

Tourisme : 275 millions sont affectés à l'équipement hôtelier (sans changement), 10 millions aux équipements de tourisme collectif (— 5 millions).

Industrie : le crédit diminuera d'une manière sensible (875 millions de francs contre 1.135). L'intégralité de cette dotation est inscrite à la ligne « conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ». La réalisation du complexe sidérurgique du golfe de Fos et la poursuite du plan-calcul en consommeront l'essentiel, le reliquat étant affecté à la réalisation d'opérations exemplaires de regroupement de commerçants indépendants.

L'artisanat individuel bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 140 millions (sans changement), cette aide venant se jumeler avec les concours consentis par le Crédit populaire sur ses propres ressources.

2° LES PRÊTS D'ÉQUIPEMENT DU TITRE VIII

Il s'agit là d'un titre en voie de disparition, puisque la nouvelle politique en matière d'investissements agricoles, les seuls désormais concernés, consiste à substituer des subventions aux prêts.

Pour 1974, il est inscrit une autorisation de programme de 4,2 millions de francs et un crédit de paiement de 7,6 millions ; la quasi-totalité de ces dotations financera des prêts à l'enseignement privé agricole.

3° LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX

1° Les *prêts divers* du Trésor, avec 871 millions de francs, augmentent de 169 millions. Cette majoration est imputable à l'ouverture d'un crédit de prêt au bénéfice de la S. N. I. A. S. pour le financement de « Concorde » : au total, la mise au point de l'appareil aura exigé du Trésor des subventions pour un montant de 7.408 millions et sa fabrication un volume de prêts de 885 millions.

2° Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national, Fonds de modernisation des débits de tabacs et Fonds de soutien à l'industrie cinématographique) ne varie pas sensiblement d'une année sur l'autre : 113,8 millions de francs contre 104,5 millions de francs en 1973 (crédits de paiement).

3° La charge nette des *comptes d'avances* se chiffrera à 844 millions de francs contre 96 millions de francs en 1973. Cette augmentation affecte, pour l'essentiel, le compte « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ». A noter qu'aucune avance n'est prévue en 1974 en faveur des régimes de Sécurité sociale.

4° Les *comptes de commerce* qui doivent enregistrer un excédent de 7 millions en 1973, seront déficitaires de 60 millions en 1974. Cet accroissement de découvert est imputable au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

5° Enfin, les *autres comptes spéciaux* — comptes d'opérations monétaires et comptes de règlement avec les gouvernements étrangers — feront apparaître un excédent de 223 millions contre un découvert de 243 millions un an auparavant.

C'est qu'une importante plus-value au titre du bénéfice de frappe des monnaies métalliques (+ 537 millions) a fait plus que compenser l'aggravation des charges constatée au titre de la consolidation des dettes commerciales de certains pays étrangers (188 millions) et de l'assistance financière à la Turquie (110 millions).

CHAPITRE II

LES RESSOURCES

L'évaluation des ressources budgétaires est arrêtée, pour 1974, à 287.061 millions de francs au lieu de 252.773 millions en 1973, ce qui représente une augmentation de 13,6 % contre 12 % l'année précédente.

Ces différentes ressources sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Ressources globales.

NATURE DES OPERATIONS	1973	1974	DIFFERENCES en valeur absolue.	DIFFERENCES en pourcentage.
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations à caractère définitif.				
1° Budget général :				
Recettes fiscales	210.992	238.132	+ 27.140	+ 12,9
Recettes non fiscales.....	13.020	15.850	+ 2.830	+ 21,7
A déduire :				
Prélèvement au profit des collectivités locales	14.286	16.299	+ 2.013	+ 14,1
Prélèvement au profit des collectivités économiques	2.350	2.900	+ 550	+ 23,4
Total	207.376	234.783	+ 27.407	+ 13,2
2° Budgets annexes.....	38.323	44.814	+ 6.491	+ 16,9
3° Comptes d'affectation spéciale.....	4.566	4.743	+ 177	+ 3,9
Total	250.265	284.340	+ 34.075	+ 13,6
II. — Opérations à caractère temporaire.				
1° Comptes de prêts.....	2.466	2.672	+ 206	+ 8,4
2° Remboursements des prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale....	42	49	+ 7	+ 16,7
Total	2.508	2.721	+ 213	+ 8,5
III. — Total général.....	252.773	287.061	+ 34.288	+ 13,6

A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif.

1° LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes du budget général est évalué, pour 1974, à 234.783 millions de francs, dont :

- 238.132 millions au titre des recettes fiscales ;
- 15.850 millions au titre des recettes non fiscales, ces montants tenant compte :
 - d'un reversement de 16.299 millions au profit des budgets des collectivités locales : versement représentatif de la taxe sur les salaires (15.850 millions, soit 14 % de plus qu'en 1973) ; compensation de la taxe sur les spectacles appliquée aux cinémas et aux théâtres (57 millions) ; prélèvement au profit du Fonds d'action locale des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière (92 millions) ;
 - ainsi que d'un reversement de 2.900 millions de francs au profit du budget des Communautés européennes (contre 2.350 millions de francs en 1973 [1]).

Les recettes non fiscales augmenteront de 2.830 millions de francs (+ 21,7 %).

[1] Rappelons que ce versement est la conséquence de la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Communautés européennes ratifiée par la loi du 8 juillet 1970.

Jusqu'alors, les ressources de la C. E. E. provenaient de contributions budgétaires des Etats membres, calculées selon des clés de répartition propres à chaque nature de dépense, ainsi que d'une fraction égale à 90 % des prélèvements sur l'importation de denrées agricoles.

Lorsque le règlement financier sera définitivement appliqué, la Communauté bénéficiera du produit des droits de douane, du tarif supérieur commun, de la totalité des prélèvements agricoles et de taxes agricoles déjà perçues ou à percevoir. Le solde sera fourni par un impôt communautaire, en l'occurrence une part de la T. V. A. perçue dans les Etats dans la limite supérieure d'un point. Pour éviter tout bouleversement, une période transitoire de cinq ans a été organisée et l'on procède par tranches : en 1974, nous en serons à la quatrième. En contrepartie, la Communauté sera le débiteur direct de dépenses jusqu'alors réglées pour son compte — grâce aux versements effectués par le F. E. O. G. A. et le Fonds social européen — par des budgets nationaux ou ceux d'établissements publics tels que le F. O. R. M. A.

A la vérité, la plupart des lignes de recettes accusent des plus-values dont certaines sont d'ailleurs d'importance ; ainsi,

Millions de francs.

— lignes 101 à 107 : bénéfices reversés à l'Etat par les entreprises nationales et les établissements financiers du secteur public	+ 1.491 (+ 96,7 %)
— lignes 313 et 314 : produit des amendes.	+ 101 (+ 18,7 %)
— lignes 401 à 408 : intérêts avancés, prêts et dotations en capital	+ 344 (+ 10 %)
— lignes 501 à 511: retenues pour retraites.	+ 718 (+ 17,8 %)
— ligne 606 : remboursement par la C. E. E. des frais d'assiette et de perception des impôts perçus à son profit	+ 55 (+ 23,4 %)

Mais ces plus-values sont contrebalancées par quelques moins-values dont la plus importante figure à la :

Millions de francs.

— ligne 327 : reversement du Fonds de soutien aux hydrocarbures	— 103 (— 100 %)
---	-----------------

mais il s'agit là d'une mesure d'ordre résultant de la réduction du taux de la redevance (art. 45 du projet de loi).

Notons qu'aucune recette supplémentaire n'est attendue du P. M. U. (1 milliard) et que la Loterie nationale n'apportera qu'un million de plus (157 millions).

Les recettes fiscales accuseront une augmentation de 27.140 millions de francs (+12,9 %) sur les évaluations de la loi de finances pour 1973 et de 22.570 millions sur les évaluations révisées qui tiennent compte des derniers résultats connus.

Ceux-ci font apparaître : une forte plus-value en ce qui concerne le produit de l'impôt sur le revenu (+ 10,2 %), un bon rendement de l'impôt sur les sociétés qui tient à la conjoncture économique (+ 7 %), une très forte plus-value du côté de la T. V. A. qui enregistre, en plus, des progrès de l'activité, la conséquence de hausses de prix très fortes ; les taxes sur le chiffre d'affaires produiront en apparence dans le tableau ci-après 3,23 milliards de moins que prévu, mais compte tenu de l'abaissement de certains taux de la T. V. A. intervenus depuis le vote du budget de 1973, une plus-value réelle de 4 milliards est escomptée.

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales de 1973 à 1974 devrait se présenter ainsi qu'il suit :

Evolution des recettes budgétaires de l'Etat.

	1973		1974			
	Loi de finances.	Evaluations révisées.	Mouvement spontané.	Projet de loi de finances.	Amendements « justice fiscale ».	Loi de finances.
	(En milliards de francs.)					
I. — Recettes fiscales :						
Impôts directs perçus par voie de rôles	36,26	40,00	+ 5,20	— 2,10	— 1,65	41,45
Autres impôts directs	30,40	32,53	+ 3,52	— 0,24	+ 1,30	37,11
Taxes sur le chiffre d'affaires	103,63	100,40	+ 12,71	+ 0,08	»	113,19
Enregistrement, timbre, bourse	12,94	14,40	+ 0,61	»	+ 0,35	15,36
Produit des douanes	17,66	18,02	+ 1,98	»	»	20,00
Autres impôts indirects	10,10	10,21	+ 0,34	+ 0,47	»	11,02
Totaux	210,99	215,56	+ 24,36	— 1,79	0	238,13
II. — Recettes non fiscales	13,02	14,75	+ 1,10	»	»	15,85
III. — Prélèvement au profit des collectivités locales	— 14,29	— 14,29	— 2,01	»	»	— 16,30
IV. — Prélèvement au profit de la C.E.E.	— 2,35	— 2,38	— 0,08	— 0,44	»	— 2,90
Totaux généraux ...	207,37	213,64	+ 23,37	— 2,23	»	+ 234,78

Les prévisions de recettes ont été faites en fonction d'hypothèses économiques qui sont résumées en tête du fascicule budgétaire consacré à « l'évaluation des voies et moyens » et qui sont les suivantes :

— progression moyenne de l'ordre de 14,9 % des revenus individuels imposables de 1972 à 1973 et de 13 % des bénéficiaires imposables des sociétés pour la même période ;

— accroissement de 12,6 % de la production intérieure brute en valeur de 1973 à 1974.

Sur les résultats obtenus en partant de ces hypothèses, à savoir une plus-value de 24.360 millions de francs du simple fait de l'expansion économique à législation inchangée, le Gouvernement a procédé à deux séries de modifications.

Les unes figurent dans le projet de loi de finances et apportent un allègement net de 1,79 milliard de francs, soit les sommes qui n'étaient plus nécessaires une fois l'équilibre budgétaire obtenu. Allègement qui représente :

— 0,74 % des recettes fiscales totales attendues à législation inchangée ;

— 7,34 % du supplément de ressources provoqué spontanément par l'augmentation de l'activité économique et les hausses de prix.

Les autres font l'objet d'une série d'amendements proposés dans une lettre rectificative dite de « justice fiscale ». Ces modifications ont pour objet de déplacer la charge fiscale — laquelle demeure inchangée — des plus démunis vers les plus favorisés.

Ce transfert portera sur 2,07 milliards de francs, soit 0,87 % de la charge fiscale totale, telle qu'elle a été fixée pour 1974 et provoquera une légère modification de la part relative de chacune des grandes catégories d'impôt :

	AVANT modifications.	APRES modifications.
Impôt sur le revenu, dont :		
— impôts directs perçus par voie de rôle.....	18,1	17,4
— autres impôts directs.....	15 »	15,6
Impôts sur la consommation, dont :		
— T. C. A.	47,6	47,5
— douanes	8,4	8,4
Impôts sur la fortune.....	6,1	6,5

a) *La taxation des revenus des personnes physiques.*

Les modifications proposées ont été consignées dans le tableau qui suit avec leurs conséquences chiffrées. On constatera que certaines des mesures prévues n'auront aucun impact en 1974 et ne commenceront à « produire » — puisqu'il s'agit de mesures d'aggravation — qu'à partir de 1975 :

	EQUILIBRE BUDGETAIRE		JUSTICE FISCALE	
	En plus.	En moins.	En plus.	En moins.
A. — Impôt sur le revenu.				
Elargissement de 6,5 % des tranches du barème		2.100		
Création d'une tranche à 5 %				220
Intégration dans le barème des minorations dégressives, franchises et décotes				800
Extension de la définition des personnes à charges		5		
Relèvement de 500 à 2.000 F de l'abattement que les personnes âgées peuvent pratiquer quand leur revenu est inférieur à 12.000 F ; création d'un abattement de 1.000 F quand le revenu est compris entre 12.000 F et 20.000 F				400
Unification progressive des limites d'exonération des non-salariés et relèvement de 8.300 F à 10.000 F de cette limite				250
Réduction à 10 % de l'abattement pour la fraction des salaires nets excédant de 50 % les limites de la dernière tranche du barème			20	
Total A.		2.105	20	1.670
B. — Divers.				
Relèvement à 33 1/3 % du taux du prélèvement libératoire sur les produits de placements à revenus fixes autres que les obligations et les profits de construction				400

	EQUILIBRE BUDGETAIRE		JUSTICE FISCALE	
	En plus.	En moins.	En plus.	En moins.
Plafonnement à 20.000 F des sommes investies dans les engagements d'épargne à long terme souscrits après le 1 ^{er} octobre 1973.....			Mémoire.	
Elévation de 8 à 15 % du taux de taxation des plus-values sur cession de droits sociaux			Mémoire.	
Allongement de cinq à dix ans sauf pour les résidences principales du délai au-delà duquel les reventes d'immeubles sont exonérées.....			Mémoire.	
Limitation de la déductibilité des pertes résultant de profits aléatoires aux profits de même nature.....			Mémoire.	
Répression de l'évasion fiscale internationale			Mémoire.	
Total B.....			400	
Total A + B.....		2.105	420	1.670

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu proprement dit, le montant des émissions de rôles aurait dû passer de 37.640 à 43.484 millions de francs, ce qui aurait correspondu à une croissance de 15,5 %. La majoration des limites supérieures du barème apporte une atténuation non négligeable de 5,5 points mais encore insuffisante pour éponger l'effet de la hausse du coût de la vie. Les mesures d'allégement supplémentaires représentent de leur côté 4,5 points ; pour seulement 20 millions, elles seront compensées par un transfert à l'intérieur du même impôt.

b) La taxation des revenus des entreprises.

Des quatre modifications chiffrées, l'une n'est qu'une incidente en matière de recouvrement de l'appel anticipé du quatrième acompte provisionnel de l'impôt sur les sociétés qui rarifiera les restes à recouvrer sur 1974. Les trois autres résultent d'une volonté politique bien précise.

	EQUILIBRE BUDGETAIRE		JUSTICE FISCALE	
	En plus.	En moins.	En plus.	En moins.
Incidence en recouvrement du paiement anticipé de deux mois du dernier acompte 1973 à l'impôt sur les sociétés		240		
Elévation de 10 à 15 % du taux de taxation des plus-values à long terme et réduction de dix à cinq ans du délai d'étalement ..			380	
Réduction en 1974 à 80 % du taux de la provision pour investissement (65 % en 1975 et 50 % en 1976)			420	
Suppression en trois ans des tantièmes ...			Mémoire.	Mémoire.
Normalisation des provisions des compagnies d'assurances (voie réglementaire)..			100	
Total		240	800	»

L'impôt sur les bénéfiques des sociétés proprement dit aurait dû produire 25.710 millions de francs contre 21.780 millions en 1973, la progression d'une année sur l'autre s'établissant à 18 %.

Les impositions supplémentaires provoqueront une majoration de 3,7 points.

c) *Les impôts sur la consommation.*

Les modifications sont réduites au minimum, la majoration des droits de fabrication et de consommation sur les alcools et l'incidence de cette majoration sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée : au total, + 550 millions affectés pour ce qui concerne le droit de fabrication à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

	EQUILIBRE BUDGETAIRE		JUSTICE FISCALE	
	En plus.	En moins.	En plus.	En moins.
Droits sur les alcools.....	470			
Incidence de la mesure précédente sur le produit de la T. V. A.	80			
Total	550			

Compte tenu de la progression du volume des affaires — la consommation des ménages devenant le moteur de l'expansion — et d'une hausse moyenne des prix évaluée à 6,7 % pour 1974 au stade du détail, le produit de la *taxe sur la valeur ajoutée* devrait passer de 103.135 millions de francs (prévision établie avant la révision de certains taux il est vrai) à 112.585 millions de francs, ce qui représente une progression de 9,2 %.

Les impératifs financiers n'ont pas permis au Gouvernement de proposer de nouveaux allègements de taux qui permettraient de rapprocher peu à peu notre fiscalité indirecte de celle de nos partenaires du Marché commun ; aussi la T. V. A. représentera-t-elle 48,7 % des recettes fiscales de l'Etat contre 48,8 % en 1973 et 47,1 % en 1972.

Les ressources sont au contraire majorées de 80 millions du fait de la majoration des droits spécifiques sur les alcools.

Les produits des *douanes* accuseront une croissance de 13,3 % en passant de 17.660 millions de francs à 20.002 millions.

Cette progression est essentiellement imputable, à la rubrique « taxes intérieures sur les produits pétroliers », à l'augmentation de la consommation de carburants ainsi qu'à une mesure d'ordre, la réduction de la redevance perçue au profit du Fonds de soutien aux hydrocarbures (art. 45 du projet).

d) *Les impôts sur la fortune.*

Les modifications intervenues à ce titre concernent les droits de succession et ont, dans une large mesure, valeur de symbole.

	EQUILIBRE BUDGETAIRE		JUSTICE FISCALE	
	En plus.	En moins.	En plus.	En moins.
Suppression de l'exonération des logements neufs			100	
Remboursement des titres de rentes 3,5 % 1952-1958			400	
Relèvement de 100.000 F à 150.000 F de l'abattement par part en ligne directe et institution d'un abattement de 10.000 F par part pour les collatéraux et les non-parents				400
Total			500	400

Et l'on peut constater en faisant le bilan de l'opération que si la morale est gagnante, les intérêts du Trésor ont largement été sauvegardés, d'autant que la somme de 400 millions représentant le manque à gagner pour les héritiers de la suppression de l'exonération des droits de succession semble avoir été sous-évaluée.

Pour ce qui est de l'ensemble des *droits d'enregistrement*, ils progresseront de 19 % : le renchérissement des immeubles en est la cause.

Enfin, les *droits de timbre fixes*, qui n'avaient pas été relevés depuis 1968, seront majorés et la plus-value attendue se chiffre à 250 millions de francs.

2° LES RESSOURCES DES BUDGETS ANNEXES

Tous les budgets annexes sont équilibrés par définition, ne serait-ce que par une subvention à provenir du budget général : si celles qui sont versées au B. A. P. S. A. passent de 3.936 millions en 1973 à 1.829 millions en 1974, la diminution sera plus que compensée par un apport extérieur de 2.765 millions au titre des dispositions de l'article 11 du projet qui organise une compensation dite « démographique » entre les régimes et dont nous persistons à penser qu'il aurait dû faire l'objet d'un texte spécial.

En ce qui concerne le budget des Postes et Télécommunications, l'équilibre sera assuré grâce à l'accroissement de la rémunération versée par le Trésor, au-delà d'un certain montant de dépôts, pour la mise à sa disposition des fonds libres des chèques postaux (+ 320 millions) et à des recettes dont on ne donne pas la nature mais dont nous connaissons la masse, 940 millions, inscrits sous la rubrique « Financement à déterminer ». Sans doute, l'emprunt y figurera-t-il pour une part importante. Hors budget annexe, il est en outre prévu de faire appel à des ressources d'épargne pour financer une tranche supplémentaire de 2.840 millions en matière de télécommunications.

3° LES RESSOURCES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les ressources des comptes d'affectation spéciale doivent s'élever à 4.743 millions de francs en 1974, contre 4.566 millions pour 1973.

L'augmentation la plus notable des recettes est celle du *Fonds spécial d'investissement routier* (+ 430 millions) grâce à un accroissement de la consommation de carburants.

La plupart des autres comptes enregistrent des suppléments de ressources (13 millions pour les *adductions d'eau*, 15,8 millions pour le *Fonds forestier national*, 10 millions pour le *Service financier de la Loterie nationale*).

Par suite d'une modification du taux de la redevance, les recettes du Fonds de soutien aux hydrocarbures diminuent en revanche de 298,2 millions (article 45 du projet).

B. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire.

Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire sont constituées par les *remboursements de prêts ou avances* ; elles sont supérieures de 8,5 % à celles de l'année précédente : 2.721 millions de francs au lieu de 2.508 millions de francs.

CHAPITRE III

L'EQUILIBRE GENERAL

Le tableau ci-après récapitule les différentes données de l'équilibre général :

NATURE DES OPERATIONS	CHARGES	RESSOURCES	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
I. — Opérations à caractère définitif.			
Budget général	233.726	234.783	+ 1.057
Budgets annexes	44.814	44.814	»
Comptes d'affectation spéciale (à l'exception des prêts).....	4.672	4.743	+ 71
Total	283.212	284.340	+ 1.128
II. — Opérations à caractère temporaire.			
Comptes de prêts.....	2.924	2.672	— 252
Prêts sur comptes d'affectation spéciale....	114	49	— 65
Autres comptes (charge nette).....	681	»	— 681
Total	3.719	2.721	— 998
III. — Récapitulation générale.			
	286.931	287.061	+ 130

Ainsi, le budget tel qu'il a été arrêté au départ par le Gouvernement et soumis aux Assemblées présente un excédent de 130 millions de francs au titre du découvert général.

Ce chiffre est la résultante d'un excédent des ressources définitives — essentiellement le produit des impôts — sur les dépenses définitives de 1.128 millions et d'un découvert de 998 millions du montant des prêts et avances.

TITRE II

BUDGET ET POLITIQUE GENERALE

Le budget dont nous venons de faire l'inventaire — et sur lequel il nous faut maintenant porter un jugement de valeur — est le premier d'une nouvelle législature. Innove-t-il véritablement ?

En gros et s'agissant de la colonne « Dépenses », il apparaît comme homothétique à celui de 1973, lequel ressemblait comme un frère à son prédécesseur. On sait que les services votés — projection des dépenses en cours d'exécution sur l'année à venir en tenant compte des modifications apportées à quelques paramètres tels que l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires — constituent une masse lourde, difficilement modulable et représentent, pour le budget général, près de 90 % du total des crédits : c'est dire l'étroitesse des marges d'action dont disposent Gouvernement et Parlement pour mettre en œuvre leurs projets. Par ailleurs, la majorité politique a été maintenue au pouvoir par le corps électoral consulté au printemps et il est normal que ce soient les mêmes catégories d'actions dont le financement demeure privilégié.

Et c'est justement parce que ce budget futur est identique à celui de l'année en cours qu'il nous réserve déjà deux surprises :

Première surprise : alors que les tensions inflationnistes ont une fâcheuse tendance à s'exacerber, le budget de 1974 n'a pas été utilisé pour contrebattre la surchauffe : au mieux sera-t-il neutre. Et encore est-ce éminemment discutabile ainsi que nous le verrons plus loin.

Deuxième surprise : alors que les affaires n'ont jamais été aussi florissantes avec chute des records de production et d'échanges, la mise en place d'une parade impressionnante contre un ralentissement possible de la croissance ne manquera pas de réveiller une opinion publique assoupie dans l'euphorie.

Il est vrai que seuls les initiés peuvent s'étonner de ces comportements mais une troisième surprise figure à la colonne « Recettes » à l'usage cette fois de l'opinion publique tout entière, surprise mise

au point dans le plus grand secret lors de l'ultime phase de la préparation budgétaire sous forme d'une « lettre rectificative de justice fiscale » qui amorce une nouvelle répartition des charges publiques entre les contribuables : alors que la majorité actuelle a dû sa victoire électorale à la critique impitoyable qu'elle a faite du « programme commun » de la gauche, il est curieux de constater que la réforme ainsi dessinée — prudente encore dans ses effets mais très nette dans ses orientations — fait quelques emprunts spectaculaires aux projets des partis à idéologie socialiste.

Quelle est la contribution de cette loi de finances à la solution des problèmes monétaires, des problèmes économiques et des problèmes sociaux les plus aigus, c'est ce que nous allons examiner d'une manière plus approfondie dans les trois chapitres qui suivent.

*

* *

CHAPITRE PREMIER

BUDGET ET PROBLEMES MONETAIRES

Le problème le plus urgent à résoudre à l'heure actuelle, c'est de contenir l'inflation et il y a gros à parier que l'économiste et la ménagère se rencontrent pour lui accorder la priorité. Par ailleurs, les hausses de prix ont une fâcheuse tendance à l'accélération et déjouent toutes les prévisions des Pouvoirs publics ainsi que le prouve le tableau ci-après établi à partir des indices de prix utilisés par la comptabilité nationale :

BUDGET DE	1971	1972	1973
	(En pourcentage.)		
Prévisions	+ 3,1	+ 3,9	+ 5,2
Réalisation	+ 5,3	+ 5,6	+ 7,7

Etant donné qu'au cours des trois derniers exercices l'erreur a été d'importance, quel crédit accorder au taux retenu pour 1974, à savoir + 6,7 % ?

Et même si les faits devaient donner raison aux auteurs de cette prévision, il ne faut pas oublier qu'avec 6,7 % de progression annuelle des prix, nous demeurerons soumis à une inflation galopante ; que le dispositif mis en place dans la loi de finances précédente pour donner, selon une expression chère au Ministre des Finances puisqu'il en a abondamment usé, « une nouvelle dimension à la lutte contre l'inflation », n'aura fait que contenir pendant un trimestre la poussée des prix en agissant sur les effets du mal et non sur les causes puisqu'on s'est contenté de modérer la montée de l'indice en réduisant les taxes.

Au terme de ce constat, on est en droit de se poser la question suivante : l'acceptation pour l'an prochain d'une telle dose de surchauffe constitue-t-elle une capitulation, un aveu d'impuissance en quelque sorte, ou bien l'élément peu connu d'une politique délibérée ? Deux réponses peuvent être données.

L'inflation présente n'est pas un phénomène proprement français, nous dira-t-on, et nous sommes de ce fait désarmés ; elle prend sa source hors de nos frontières dans l'écroulement du système monétaire international bâti à Bretton Woods il y a près de trente ans et, en ce qui concerne son intensité, elle serait plutôt moins forte chez nous qu'ailleurs. Certes, il y a une très large part de vérité dans cette affirmation mais il faut la corriger par le rappel du fait que l'inflation fait partie de nos démons nationaux familiers, qu'un demi-siècle de pratique nous a mithridatisés et que nos comportements spontanés en face du mal, qu'ils soient individuels ou collectifs, nous poussent bien plus à en faire le meilleur usage possible qu'à les combattre. Exiger des autres qu'ils procèdent à son éradication ne se conçoit pas sans un apport national à un combat collectif : or, nous ne trouvons pas une telle participation dans le présent budget.

Est-ce alors que des deux maux qui nous menacent suivant la politique que nous pratiquerons, la surchauffe ou la décélération de l'expansion, le pouvoir a choisi celui qui lui paraît comporter le moins d'inconvénients sociaux, économiques, politiques ?

Il semble que la bonne tenue du niveau de l'emploi ne soit pas étrangère à l'option prise puisqu'une politique délibérément déflationniste ne peut que se traduire par un ralentissement de l'activité économique afin de faire sauter les goulots d'étranglement, générateurs de tensions, et modérer les exigences des vendeurs de produits, de services ou de travail. Treize cents salariés victimes du naufrage d'une entreprise mal gérée de Franche-Comté ont, durant l'été dernier, à une période où l'information est rare, plus fait auprès de l'opinion publique pour qu'elle admette une politique de plein emploi à tout prix que ne l'aurait provoqué le doublement de l'indice des chômeurs secourus !

Une autre thèse, quelque peu audacieuse il est vrai, a également été avancée pour justifier le laxisme monétaire du Gouvernement (1) et elle ne manque pas d'arguments convaincants dans

(1) Roger Priouret : L'inflation au pouvoir, in *Express*, n° 1158, 17-23 septembre 1973.

sa présentation. L'objectif majeur du VI^e Plan — qui ne faisait en cela que reprendre un des thèmes de la campagne de M. Pompidou lors des élections présidentielles — c'est de faire de la France une véritable puissance industrielle, plus forte que la Grande-Bretagne dès le présent quinquennat et susceptible de rattraper l'Allemagne durant le suivant. Or, un tel objectif présuppose une accumulation importante et constante de capital productif, financé le plus possible par voie d'autofinancement : toute action de l'Etat, directe ou indirecte, qui aboutirait à une réduction des marges bénéficiaires, serait donc à bannir aujourd'hui d'autant que dans les comptes de la Nation, les agrégats « production industrielle » et « investissements productifs » accusent du retard par rapport aux prévisions. Si l'auteur ne se trompe pas, jamais l'expression, la promotion de l'industrie « à n'importe quel prix » n'aura eu un sens plus littéral : c'est l'inflation qui financerait en partie l'équipement de l'industrie comme elle a, il y a quelques décennies, financé la reconstruction du pays.

Pour se faire, dans ce procès, l'avocat du diable — ou plutôt du Gouvernement — on peut également avancer l'opinion suivante : pourquoi user du budget alors que nous disposons d'autres moyens de prévention ? La masse monétaire dont le gonflement excessif provoque, au-delà d'un certain seuil, une inflation par la demande, s'alimente à trois robinets : le déficit budgétaire certes mais aussi l'excédent de la balance des comptes et le développement trop rapide des crédits bancaires à l'économie. Etant donné que les entrées de capitaux extérieurs sont rigoureusement contrôlées, que des instructions ont été données aux établissements financiers pour contenir leurs encours en même temps que le loyer de l'argent a été systématiquement renchéri, il était donc possible de présenter un budget neutre, ni déflationniste, ce qui est vrai, ni inflationniste, ce qui reste tout de même à démontrer.

Le solde est pratiquement nul et l'on sait que l'excédent de 130 millions ne figure dans le projet que pour donner aux Députés — et peut-être aussi aux Sénateurs — les moyens de financer quelques-unes de leurs suggestions afin qu'ils caressent l'illusion de pouvoir modifier sensiblement une masse de crédits 2.000 fois plus importante.

Donc aucune création monétaire ne sera le fait de l'Etat si le budget est correctement exécuté — et rien dans un

passé récent ne permet de mettre en doute la volonté du Gouvernement de respecter l'équilibre ainsi qu'en fait foi le tableau suivant :

ANNEES	SOLDES PREVISIONNELS		RESULTATS d'exécution (a).
	Découverts.	Excédents.	
	(En millions de francs.)		
1970	»	5	+ 400
1971	»	2	— 1.867
1972	»	1	(b) + 1.767
1973	»	(c) 3	»

(a) Non compris les opérations avec le F. M. I.

(b) Compte général de l'Administration des Finances.

(c) Compte non tenu des abattements de crédit liés à la réduction des taux de T. V. A.

La somme des résultats annuels des trois derniers exercices clos fait bien apparaître un léger bonus (1).

Mais l'école keynésienne — sinon la pratique — nous enseigne qu'un excédent budgétaire non plus symbolique mais important — de plusieurs milliards de francs par exemple — peut constituer un moyen efficace de lutte contre l'inflation puisqu'il aboutirait à dégonfler d'une somme égale la masse monétaire et à amputer les revenus des particuliers et ceux des entreprises des profits artificiels, purement nominaux, nés de la surchauffe.

En pensant qu'il y avait peut-être là une voie à explorer, nous nous trouvons en bonne compagnie. Le Gouverneur de la Banque de France préconisait en août dernier une telle pratique et plus récemment la Commission de Bruxelles faisait à notre pays la recommandation suivante : « Il est souhaitable d'exécuter le budget de 1974 de telle manière qu'il se solde en terme de caisse par un excédent de 2 milliards de francs et de stériliser la contrepartie de cet excédent auprès de la Banque de France », et la commission ajoutait « si les tensions inflationnistes ne se relâchent pas dans une mesure suffisante, un accroissement additionnel des recettes devrait être recherché du côté de la fiscalité directe ».

(1) L'exécution de la loi de finances pour 1973 fera très certainement apparaître un excédent, mais grâce à l'inflation, car il y a quelque audace à prétendre que ledit budget a été voté en équilibre. En effet, l'amendement apporté par le Gouvernement au texte de la Commission mixte paritaire à l'article d'équilibre, amendement aux termes duquel le Gouvernement était autorisé à réduire les taux de la T. V. A. et à suspendre la perception de cette taxe en ce qui concerne les viandes, créait dès l'instant de la parution du décret un « trou » dans les recettes : or le décret paraissait le jour même de la promulgation de la loi de finances et le manque à gagner pour le Trésor était alors évalué à quelque 5,5 milliards de francs.

Cette recommandation était précédée d'une mise en garde sur le danger qu'il y aurait à prévoir une croissance de la dépense publique supérieure à 12,5 %. C'est le taux très voisin de 12,4 % qui a été retenu dans le projet de budget, soit une grandeur comparable à celle de la progression de la production intérieure brute en *valeur* : la deuxième des règles d'or d'une saine gestion des finances publiques selon des canons définis aux environs de 1963 étant ainsi respectée.

Nous avons toujours estimé que ce parallélisme établi entre la progression des crédits et celle de la production intérieure brute en *valeur* avait quelque chose de fallacieux. La croissance réelle d'un pays, c'est la somme des richesses physiques additionnelles dues au travail des hommes, à l'exclusion des dividendes malsains nés de la dégradation monétaire ; dans ces conditions, utiliser la production intérieure brute en *valeur* comme terme de référence, c'est intégrer dans le calcul l'inflation que l'on veut endiguer. Conséquence logique : plus les prix présenteront des risques de dérapage, plus le pouvoir se croira autorisé à relâcher sa discipline en matière de dépenses. A la vérité, c'est un peu ce qui se passe depuis quelques années puisque nous assistons à une montée accélérée des charges du budget général depuis 1969 :

1970-1969	+ 6,3 %
1971-1970	+ 7,8 %
1972-1971	+ 9,9 %
1973-1972	+ 11,1 %
1974-1973	+ 12,4 %

Chaque année, nous avons accoutumé d'écrire qu'un budget peut parfaitement être équilibré et néanmoins porteur d'inflation, quand les dépenses croissent trop vite et ceci pour au moins deux raisons :

1° Le surcroît de demande de la part des administrations peut se porter vers des secteurs où l'offre est faiblement élastique, provoquer des goulots d'étranglement, engendrer une tension, sectorielle ou locale au départ, mais qui risque de contaminer le corps économique tout entier ;

2° Le surplus de dépenses est financé par un surplus de recettes puisqu'il y a équilibre, mais l'on oublie trop souvent la propension du contribuable à se défausser sur son voisin du supplément d'impôt dont il est redevable, en majorant ce qu'il vend, des biens, des services ou du travail.

A partir de ces constatations de bon sens, les experts de la Commission de Bruxelles ont d'ailleurs formulé, dans le document déjà cité, la recommandation suivante : « Il est souhaitable que l'effort de stabilisation des autorités budgétaires porte sur les dépenses plutôt que sur les recettes, surtout dans les pays où la charge fiscale est la plus importante. En effet, un alourdissement de celle-ci risquerait dans ces pays de conduire à de nouvelles revendications en matière de revenus et de se répercuter ainsi de manière directe ou indirecte sur les prix ».

Cet avertissement n'aura été que peu entendu des autorités budgétaires françaises. Les Allemands, par contre, n'en avaient pas besoin et nous voudrions les citer en exemple. Restés longtemps sans réagir devant le péril, ils ont fait preuve d'une grande énergie au cours de la présente année pour dresser un barrage contre le raz de marée inflationniste, en usant des moyens monétaires traditionnels, mais aussi des moyens budgétaires ; en ce domaine, la panoplie des mesures adoptées semble complète puisque nous y trouvons :

a) En matière de *Dépenses* :

- une diminution de 5 % de certaines dépenses ;
- une réduction des subventions aux investissements ;
- une diminution de 10 % de l'aide aux régions.

b) En matière de *Recettes* :

- la suppression des amortissements dégressifs ;
- une taxe sur les investissements établie pour deux ans ;
- une surtaxe de 10 % sur les revenus ;
- la suppression des privilèges fiscaux pour les propriétaires d'appartement.

Les recettes fiscales supplémentaires ainsi créées par ces impôts nouveaux étant neutralisées. En plus des emprunts fédéraux de stabilisation ont été émis pour un montant de 2,1 milliards de deutschmark.

En somme, les Etats victimes de l'inflation auront réagi en ordre dispersé et il est à déplorer qu'une concertation internationale plus poussée, au moins au niveau de l'Europe des Neuf, n'ait pas abouti à la mise en œuvre d'une politique commune dans tous les domaines.

Tout semble se passer comme si la France avait laissé à ses voisins le soin de prendre la responsabilité d'une réduction délibérée de leur activité : notre pays ne pourra pas ne pas être touché à son tour par la décélération puisqu'il s'agit de nos meilleurs clients, mais en économie il existe une hystérésis notable et le répit ainsi obtenu permettra de mettre en œuvre la parade à la récession.

Serait-ce que la leçon du plan de stabilisation de l'automne 1963, fait de contraintes nécessaires mais trop longtemps maintenues — avec au terme l'explosion de 1968 — est encore très présente aux mémoires de nos responsables au point de les rendre plus que prudents : timorés ?

CHAPITRE II

BUDGET ET PROBLEMES ECONOMIQUES

De quoi 1974 sera-t-il fait ?

Au point où nous en sommes de la crise monétaire, « tout ou presque tout peut arriver » selon la forte expression utilisée dans *Le Figaro* par le professeur Christian Goux : à force de conduire le pied au plancher sans jamais un temps de décélération, on court à la panne de la bielle coulée. Ce qui, transposé en matière économique, signifie la crise.

Certes, les instances européennes sont moins pessimistes puisque le ralentissement qu'elles pronostiquent en ce qui concerne la croissance estimée en termes réels est relativement modéré : 4,5 % en 1974 contre 6 % cette année dans la Communauté.

De son côté, la Direction de la Prévision au Ministère des Finances a bâti un budget économique sur l'hypothèse d'une progression de la production intérieure brute de 5,5 % en 1973, inférieure seulement d'un point à celle de la présente année, et d'une amélioration du volume des exportations de 12 % contre 14 %. Le fléchissement, essentiellement dû à un tassement de la demande étrangère, serait d'ailleurs plus fort si le total des dépenses publiques n'était pas fixé à un haut niveau. En outre, sage précaution au cas où la décélération nous atteindrait plus tôt ou avec une intensité plus forte que prévu, au cas où selon les termes d'un rapport de l'O. C. D. E. publié en juillet on assisterait, après l'emballement de la conjoncture à un « retournement brutal de la croissance » (sic), une réserve de projets qu'il sera possible d'engager sans délai a été constituée dans un fonds d'action conjoncturelle toutefois limité en volume.

La hantise de la déflation, plus que la crainte de la surchauffe, semble donc avoir présidé à l'élaboration de la loi de finances. Préoccupation commode pour n'avoir pas à

pratiquer des coupes sombres et toujours douloureuses dans les demandes des ministères « dépensiers », d'autant que beaucoup de promesses ont été faites à l'occasion de la campagne électorale du printemps dernier et qu'il est convenable d'en tenir quelques-unes. Et puis, grâce aux dividendes d'une inflation galopante, aucun problème de financement ne se pose.

*

* *

La demande publique produit un double effet sur le marché des biens et des services, un effet d'entraînement et un effet d'orientation. D'une part, c'est à elle qu'il est demandé de prendre le relais de la demande extérieure plus qu'à la consommation des ménages. D'autre part, le VI^e Plan qui en sera à sa quatrième et avant-dernière année en 1974, nécessite des corrections de trajectoire soit que des réalisations ne soient pas conformes à la norme, soit que des objectifs doivent être modifiés.

L'effet de masse du budget sur l'économie, il est à lire dans les chiffres des crédits. Les dépenses de fonctionnement des services civils progresseront de 14,4 % (13,6 % en 1973) : c'est autant de pouvoir d'achat supplémentaire qui viendra se porter sur le marché d'une manière directe (les traitements) ou d'une manière indirecte (les achats de matériels). Les traitements suivront comme d'habitude assez mal les hausses de prix au cours de l'exercice et comme d'habitude, étant donné que la provision constituée aux charges communes pour financer les améliorations sera insuffisante, force sera d'ouvrir des dotations supplémentaires au collectif de fin d'année même si les fonctionnaires continuent à observer l'attitude de modération qui a été la leur en face de la montée inflationniste. Autre terme du calcul, l'effectif des agents de la fonction publique, y compris les militaires de carrière, s'accroîtra de 37.128 unités (1), soit un peu moins qu'en 1973 (40.971) mais un peu plus qu'en 1972 (36.571), pour franchir le cap des 2 millions (2.037.582 exactement). C'est dire que la résistance opposée par la rue de Rivoli aux demandes des administrations n'a pas été trop sévère ; l'Education nationale n'a-t-elle pas réussi à enlever 23.286 postes supplémentaires ?

(1) Budget général : + 32.056 ; budgets annexes : + 4.028, et budgets militaires (personnels civils : - 972 ; militaires de carrière : + 1.044).

Les dépenses de transfert ou si l'on préfère les subventions — éducatives, économiques, sociales — croîtront de 10,9 %. Le coup de frein donné en 1971 aux crédits de cette rubrique (+ 4,6 % seulement par rapport à 1970) n'aura pas eu de lendemain puisqu'on a vu la progression reprendre en 1972 (+ 7,4 %) et s'accélérer en 1973 (+ 10,8 %) : abandon de la politique de vérité des prix en ce qui concerne les tarifs publics pour ne pas surcharger les indices et exciter les revendications, ce qui postulé un haut niveau de subventions aux entreprises nationales (1), multiplication des mesures sociales au bénéfice des laissés pour compte d'une croissance exacerbée, telles sont les principales raisons de l'existence d'un supplément de 6,3 milliards de francs à la rubrique des interventions publiques.

Les commandes civiles d'équipement qui seront passées à l'industrie par l'Etat, soit sur les dotations budgétaires (autorisations de programme), soit grâce à des apports extérieurs seront majorées de 18,7 % contre 11,3 % il y a un an (et même 22,7 % si le Fonds d'action conjoncturelle est un jour débloqué !). Le tableau qui suit en donne une première ventilation :

	1973 (1)	1974		PROGRESSION 1974-1973	
		Hors F. A. C.		Hors F. A. C.	
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)	
Titres V, VI et VII.....	25.966,7	28.958,4		+ 11,52	
F. S. I. R.....	3.346,3	3.899,7		+ 16,54	
Autres comptes spéciaux.....	408	416,6		+ 2,11	
P. T. T.....	6.183,5	8.345		+ 34,96	
Total	35.904,5	41.619,7		+ 15,9	
Emprunts, autoroutes, téléphone et hôpitaux	3.708	5.275		+ 42,25	
Total général	39.612,5	46.894,7		+ 18,38	

(1) Après abattement de 400 millions lié à la réduction des taux de T. V. A.

Même si l'on défalque des pourcentages les hausses attendues pour les prix, il n'en reste pas moins que la demande de biens d'équipement, en termes réels, sera très forte et il n'est pas douteux que

(1) Les concours financiers que l'Etat accorde sous diverses formes aux entreprises nationales (subventions d'exploitation et versements compensatoires pour tarifs réduits, subventions et dotations en capital, prêts du F. D. E. S.) seront en 1974 en accroissement de 10 % environ par rapport aux montants de 1972 et 1973 alors qu'ils avaient été pratiquement stabilisés en 1972 par rapport à 1971. Ils atteindront 11.650 millions de francs.

les bénéficiaires des commandes, lorsqu'ils auront évalué l'importance des matériels et des effectifs à mettre en œuvre, vont à leur tour provoquer un gonflement de la demande qui va se propager en chaîne. Aussi et plus que le volume de la demande de consommation, le volume de la demande d'investissement des administrations — pour user de la terminologie de la comptabilité nationale — a été calculé de manière telle qu'il ait un puissant effet d'entraînement sur l'activité économique tout entière.

Ce faisant, les activités qui menaceraient de s'écrouler si elles étaient exposées au grand vent de la concurrence internationale sans le soutien de l'Etat trouveront à nouveau les moyens de survivre une année de plus sans que se pose de problème d'emploi trop aigu ; il en ira notamment de tout le secteur de l'aéronautique, dangereusement menacé sinon ruiné par « le dollar à 4 F » et la crise financière qui ébranle les compagnies de navigation.

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
La poursuite des grands programmes aéronautiques :		
Concorde	860	700
Airbus	326	255
Mercure	95	15
Divers	18	111
soit pour les activités de l'air, un total de.....	1.299	1.081
Le Plan calcul.....	220,1	298
Le Plan « composants » et le Plan électronique civile	86,4	30

Les solutions à donner à certains problèmes seront donc une fois encore différées.

De même, les commandes à provenir du budget des armées seront maintenues à un haut niveau par la décision prise de réajuster chaque année les ressources que le III^e Plan d'équipement militaire a prévues pour tenir compte des hausses de prix, étant exclu que le programme puisse ne pas être réalisé, quels que soient les orages économiques que traverse le pays. Les forces nucléaires stratégiques bénéficieront de leur priorité habituelle avec 6.320 millions de francs d'autorisations de programme, soit 34,8 % de l'ensemble des dépenses en capital. Afin que l'armée de Terre puisse commencer à déployer ses missiles Pluton, l'armement

nucléaire tactique sera doté de 618 millions de crédits. La Marine est autorisée à lancer des études pour la construction d'un sous-marin nucléaire d'attaque et l'armée de l'Air à construire le prototype d'un nouvel avion de combat qui surclassera le Phantom américain ou le Mig-25 soviétique.

Ainsi tous les grands projets continueront à être financés, qu'ils aient un avenir ou qu'ils n'en aient pas. En sera-t-il de même du VI^e Plan ?

*

* *

Le VI^e Plan aura trois ans d'existence au 31 décembre prochain et les grands agrégats qui constituent en quelque sorte le tableau de bord de l'économie française nous donnent déjà une bonne indication sur le déroulement de l'activité et des progrès « physiques » enregistrés — c'est-à-dire toute hausse de prix exclue. Les comptes de la Nation pour 1971 et 1972 — qui ne sont encore les premiers que semi-définitifs et les seconds que provisoires — le budget économique pour 1973 — lequel, bien que rectifié ces jours derniers comporte sans doute encore certaines marges d'erreur — nous ont permis de dresser le tableau qui suit.

Evolution en volume des ressources des biens et services de 1971 à 1973.

	1971	1972	1973 Prévisions rectifiées.
	(En pourcentage.)		
<i>Ressources.</i>			
Production intérieure brute	+ 5,6	+ 5,6	+ 6,6
Importations	+ 7,3	+ 12,8	+ 12,5
Total	+ 5,9	+ 6,6	+ 8
<i>Emplois.</i>			
Consommation	+ 6,1	+ 5,6	+ 5,6
Dont :			
Ménages	+ 6,1	+ 5,6	+ 5,8
Administration	+ 4,7	+ 4,8	+ 3,2
Formation brute de capital fixe	+ 6,1	+ 6,8	+ 8
Dont :			
Entreprises	+ 6,3	+ 6,5	+ 8
Ménages	+ 7,3	+ 8,2	+ 8
Administration	+ 2,8	+ 6,1	+ 9,9
Exportations	+ 10,7	+ 12,2	+ 13
Solde des utilisations de services	+ 12,9	+ 4,9	+ 7,9
Total	+ 5,9	+ 6,6	+ 8

Pour que ce tableau soit parfait, il aurait fallu pouvoir mettre en regard des données statistiques qu'il renferme les objectifs du VI^e Plan. Mais ce dernier, loin d'être explicite, est plutôt avare de précisions chiffrées et nos recherches dans les documents officiels ne nous ont permis que de retrouver quatre pourcentages, d'ailleurs importants, que nous pouvons confronter avec les données ci-dessus :

— *L'évolution de la production intérieure brute.* — D'après les auteurs du Plan, il était souhaitable que la croissance de la production intérieure brute se situe entre 5,8 % et 6 % l'an, c'est-à-dire qu'elle soit au moins aussi élevée que durant la période précédente mais pas au point d'engendrer des tensions sur le marché.

En gros, le pari aura été tenu à peu de chose près.

Mais une étude plus détaillée fait apparaître de notables distorsions. La production industrielle par exemple devait progresser de 7,5 % en moyenne annuelle et l'on sait que l'industrialisation

était considérée comme un « thème majeur du Plan ». Dans la réalité, le taux de 6,2 % aura tout juste été atteint au cours des deux premières années et, pour l'excellent exercice que constitue 1973, c'est 7,2 % qu'il faut retenir.

Pour compenser ce manque à gagner, la progression de la valeur ajoutée aura donc été supérieure aux prévisions dans d'autres branches : un peu en ce qui concerne l'agriculture ; sensiblement en matière de bâtiment et de travaux publics ; d'une manière très forte dans le secteur des commerces.

Le problème se pose ensuite de savoir si ce supplément de richesses secrété durant trois ans par l'appareil économique a été correctement réparti entre les principales parties prenantes.

— La consommation des ménages aurait dû croître annuellement de 5,5 %. Elle a été plus forte et si les différences ne portent parfois que sur quelques dixièmes de points, il ne faut pas oublier que le poste en cause constitue près de 57 % du total des emplois : c'est-à-dire qu'en francs, et non plus en pourcentages, l'écart est d'importance.

Les individus ont été privilégiés par la politique suivie ou plutôt par l'absence de politique d'un Gouvernement qui semble avoir « laissé faire », fidèle en cela au libéralisme économique qu'il professe volontiers et préoccupé qu'il était par des échéances électorales quasi annuelles.

Mais une telle politique se paie et l'équilibre des comptes n'a pu être obtenu que par une moindre progression de deux postes importants.

1° *L'investissement productif* dont on espérait une croissance annuelle de 7 %. On peut constater que la réalité est inférieure d'au moins un demi-point. D'ailleurs l'appareil de production fonctionne à la limite de ces possibilités à l'heure actuelle, au moment où l'inflation par la demande est venue se cumuler à l'inflation par les coûts. Les besoins futurs doivent nécessairement souffrir de l'empressement mis à satisfaire les besoins présents.

2° *Les équipements collectifs* : en ce domaine, c'est la consommation collective qui a pâti de la priorité accordée à la consommation individuelle : parce que la vague inflationniste qui dure depuis quatre ans a contraint les autorités budgétaires à présenter des comptes en équilibre — condition d'une neutralité de l'Etat en

matière de création monétaire — et parce que le plus simple des procédés pour réduire la dépense publique consiste à sacrifier les investissements civils.

L'écart entre l'objectif et les réalisations est de taille. Le Plan était ambitieux puisqu'il tablait sur une progression de 9 % l'an de la « formation brute de capital fixe » par les administrations et qu'il était instamment recommandé, en cas d'accident conjoncturel, de ne pas descendre au-dessous de 8 %. Avec respectivement + 2,8 % la première année et + 6,1 % la seconde et aux environs de 7 % la troisième, le Plan a pris un bien mauvais départ et l'annulation des dotations du Fonds d'action conjoncturelle inscrites dans la loi de finances pour 1975 a fait que le handicap ne peut plus être désormais surmonté.

Une seconde approche du problème consiste à évaluer le degré de réalisation à la fin d'une année donnée. Si la progression annuelle demeurerait constante, nous devrions avoir, comme coefficient de réalisation du Plan, dans l'hypothèse haute de 9 % et dans l'hypothèse basse de 8 % les chiffres suivants à la fin de chacune des cinq années :

	HYPOTHESE HAUTE	HYPOTHESE BASSE
	(En pourcentage.)	
Année n° 1.....	16,7	17
Année n° 2.....	34,9	35,4
Année n° 3.....	54,8	55,3
Année n° 4.....	76,4	76,8
Année n° 5.....	100	100

La contribution de l'Etat à la réalisation de tels équipements exprimée en autorisations de programme inscrites dans les différents budgets et comptabilisée en francs 1970 pour ne retenir que les progrès réels, la croissance en « volume » selon l'expression consacrée, fait apparaître (1) les taux d'engagement suivants — et non les taux de réalisation — au terme de l'année n° 3, c'est-à-dire de l'exercice 1973 :

- hypothèse haute : 49,2 % ;
- hypothèse basse : 52,4 %.

L'écart avec les prévisions est de plus de 5 points dans le premier cas et d'un peu moins de 3 dans le second.

(1) Rapport d'exécution du VI^e Plan présenté en annexe au projet de loi de finances pour 1973, pp. 94 et 95.

Un chassé-croisé de priorités, telle a été l'évolution générale de notre économie durant la période 1971-1973. Existe-t-il dans le budget de 1974 des correctifs à ces distorsions ?

En matière d'équipements productifs, l'Etat peut agir soit d'une manière directe puisqu'il est lui-même industriel et responsable de l'infrastructure économique, soit d'une manière indirecte, au titre d'animateur, en distribuant les aides ou en modulant les prélèvements fiscaux :

1° Dans le domaine de l'infrastructure, l'effort demeure soutenu afin d'améliorer, au sein du corps économique, ce qu'on pourrait appeler l'appareil circulatoire. Le tableau suivant où sont confondus dotations budgétaires et financement privés en fournit la preuve :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
Télécommunications	7.658,5	10.300
Routes	6.136,6	7.624,7
Voies navigables.....	328,5	350
Ports	438,3	472,8
Aéroports et routes aériennes.....	204,9	264,7

2° Par contre, les subventions d'équipement, les dotations en capital et les prêts du F. D. E. S. accordés aux entreprises nationales figurent au budget pour un montant de 1.689 millions de francs contre 1.849 millions de francs un an auparavant : les dépenses de l'espèce sont en voie de débudgétisation.

3° Toute une série d'incitations financières, sous forme de prêts et de primes, ont été mises en place, depuis quelques années, et leur coût annuel pour le contribuable dépasse le milliard et demi de francs. Elles sont regroupées dans le tableau ci-après :

	1973	1974
	(En millions de francs.)	
F. D. E. S. (prêts) :		
Conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles	1.135	875
Charges communes :		
Primes de développement industriel	418	400
Développement industriel :		
Actions de politique industrielle	97	107
Contrats pour le développement des résultats de la recherche	154	240

Là également on constate un tassement du volume des aides d'au moins 10 % accompagné d'un redéploiement des diverses formes d'assistance financière au bénéfice de la recherche et au détriment de l'investissement.

4° Le fléchissement constaté aux deux premières rubriques peut n'être que passager. Il n'en ira pas de même des dispositions que contient le chapitre « Fiscalité » de ce budget, à savoir un début de démantèlement du système mis en place au milieu de la décennie précédente pour favoriser d'une part, la formation de l'épargne et sa collecte, d'autre part un remodelage du tissu industriel dans le sens d'une efficacité accrue : élévation à 15 % du taux de taxation des plus-values sur cession de droits sociaux ainsi que des plus-values à long terme dégagées par les entreprises lors de la cession d'éléments d'actif, réduction progressive du taux de la provision pour investissement constituée dans le but de faire participer les salariés aux fruits de l'expansion, relèvement à 33,1/3 % du taux du prélèvement libératoire sur les produits des placements à revenu fixe autres que les obligations, plafonnement à 20.000 F des sommes investies dans les plans d'épargne, autant de mesures figurant au programme de « justice fiscale » qui tendraient à démontrer l'incompatibilité entre la morale civique et l'efficacité économique.

En bref, on ne peut pas dire que la présente loi de finances renferme des éléments susceptibles d'accélérer la formation d'équipements productifs, donc de provoquer un accroissement de l'offre face au débordement de la demande, et de mettre un terme à la dégradation de la courbe représentative de la croissance des investissements industriels au cours du VI^e Plan.

La situation est-elle plus favorable en matière d'équipements collectifs ? Les glissements de priorité que l'on peut constater au terme des trois premières années du Plan — l'infrastructure économique ayant été largement privilégiée — ont-ils incité les auteurs du budget de 1974 à procéder à des corrections de trajectoire ?

Pour ce qui est du *secteur programmé*, les autorisations d'engagement — donc les seules dotations budgétaires, à l'exclusion des emprunts — progresseront de 16,9 %, taux qu'il faut corriger en enlevant quelques sept points pour tenir compte du dérapage non contrôlé des prix. Malgré cette

rectification, nous sommes certes au-delà du taux idéal de 9 %, mais à un niveau encore insuffisant pour rattraper le temps perdu au cours des trois exercices précédents.

Par ailleurs, ce sont les crédits inscrits au Fonds routier (+ 16,5 %) et au budget annexe des P. T. T. (+ 35,8 %) qui provoquent un tel bond de l'indice, c'est-à-dire des sommes destinées à l'infrastructure économique. En effet, au budget général, les titres V et VI contiennent un volume d'autorisations de programme qui n'est supérieur que de 9,97 % à celui de l'an dernier (corrigé de la réduction de certains taux de T. V. A.) en francs courants, soit environ 3 % en francs constants.

Si en matière de téléphone et d'autoroutes, les objectifs du Plan seront à coup sûr dépassés, il n'en sera pas de même en matière d'équipements sanitaires, sociaux, culturels ou sportifs : la même politique se prolonge. A moins que de telles distorsions ne soient que la conséquence de l'inégale capacité des responsables des départements ministériels à défendre leur pré carré face au Ministre des Finances à l'occasion des arbitrages budgétaires !

Mais, pourra-t-on nous objecter, ces déficiences globales ou sectorielles pourront être corrigées grâce au *Fonds d'action conjoncturelle* (le F. A. C.). C'est un total de 1.600 millions de francs d'autorisations de programme qu'il renferme, soit 5,3 % des dotations en capital du budget général ou 3,8 % de l'ensemble des dépenses d'investissements financées sur fonds publics. Par ailleurs, les points d'application ont été judicieusement choisis : 500 millions de francs pour le Logement et l'équipement, 280 millions de francs pour l'Education nationale, 250 millions de francs pour le Développement industriel et scientifique, 200 millions de francs pour l'Agriculture, 150 millions de francs pour l'Aviation civile, 100 millions de francs pour la Santé, 50 millions de francs pour la Jeunesse, autant pour la Coopération et 20 millions de francs pour la Justice.

La théorie du F. A. C. est séduisante : constamment tenir en réserve des projets prêts à être lancés en cas de baisse de régime dans l'activité économique (1). La pratique qui en est faite chez nous ne manque pas d'être déroutante. Tout d'abord, il a été créé en 1969 dans le but de stériliser des dotations votées dans un

(1) En cas d'emballement, il suffit de différer le lancement des projets qui figurent au budget (la « régulation »).

budget imprudent, c'est-à-dire qu'il contenait des projets condamnés et non des projets de secours. De plus, tantôt le F. A. C. est « en dedans », c'est-à-dire qu'il comporte, outre des autorisations de programme, des crédits de paiement qui sont pris en compte dans le calcul de l'équilibre : tel fut le cas, en 1970 et en 1971 ; tantôt il est « en dehors » s'il n'est doté d'aucun crédit de paiement : ainsi pour 1973 et 1974. Le montant a varié de 776,6 millions de francs (en 1971) à 2.318 millions de francs (en 1973), c'est-à-dire du simple au triple, le cas aberrant de 1969 étant exclu, de même que celui de 1972 puisqu'il n'y a pas eu de F. A. C. cette année-là. En ce qui concerne les parties prenantes, ou bien on a utilisé la technique du saupoudrage — au départ de l'expérience — ou bien choisi quelques rares points d'impacts situés à des carrefours stratégiques. Quant aux déblocages, ils n'ont jamais été que partiels et l'on sait d'ores et déjà qu'il n'y en aura aucun en 1973, la flambée inflationniste étant telle qu'il a été estimé plus prudent de ne pas alimenter le foyer par ce moyen.

*
* *

Ainsi, par le volume des dépenses, par l'importance du rythme de leur croissance puisqu'il faut tenir compte des dépenses financées de l'extérieur — télécommunications, autoroutes, hôpitaux, prêts non fournis par le F. D. E. S., subventions aux régimes déficitaires de sécurité sociale, soit autant de débudgétisations — le budget de 1974 provoquera à coup sûr une forte relance de la demande de biens de consommation, laquelle sera parfaitement inopportune si d'ici là la surchauffe n'a pas été quelque peu apaisée. D'autant qu'il n'est pas certain qu'il soit susceptible de promouvoir une demande solvable d'investissements productifs suffisante pour faire face au surcroît de la demande de consommation.

L'inflation n'en demeure que plus menaçante.

CHAPITRE III

BUDGET ET PROBLEMES SOCIAUX

Si l'on peut rencontrer des spéculateurs heureux en période d'inflation galopante, on trouve encore beaucoup plus de victimes, ceux dont les revenus s'essouffent à courir après les prix.

Si la croissance à un rythme accéléré bénéficie aux plus larges couches de la population, elle n'en cause pas moins de graves dégâts dans certaines catégories socio-professionnelles du fait du perpétuel remodelage du tissu économique.

Inflation et croissance creusent des écarts entre les revenus et entre les fortunes, illustrant ce que l'on a appelé « l'effet Matthieu », du nom de l'évangéliste : « A tout homme qui a, l'on donnera, mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a ». Peut-on réagir contre une telle évolution et, plus précisément, le budget peut-il être utilisé comme réducteur d'inégalités ? Dans les bouches officielles, la réponse est toujours affirmative et chaque loi de finances renferme son contingent de mesures sociales soigneusement mises en évidence car il n'est pas d'homme politique ou de parti qui ne se veuille social.

Le clavier utilisable est large puisqu'il est possible d'agir sur les dépenses et sur les recettes, au moyen d'aides financières et en modifiant la répartition des charges entre contribuables : justice *sociale* avec le plan présenté à la presse par le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, justice *fiscale* avec la lettre rectificative du Ministre de l'Economie et des Finances, la Justice est largement invoquée à l'occasion du présent budget, mais il ne faut pas oublier qu'il en est ainsi chaque année.

Observons toutefois que les mesures que l'on nous propose aujourd'hui, à quelques mois d'une campagne électorale qui fut acharnée, s'insèrent d'un côté comme de l'autre dans des plans cohérents et à long terme dont la partie 1974 ne constitue qu'une

ébauche, les contraintes budgétaires ayant posé rapidement des limites aux meilleures intentions ; qu'en matière de dépenses elles évoquent à coup sûr le programme de Provins mais qu'en matière d'impôts, elles sentiraient plutôt le soufre du programme de la gauche.

*
* *

Les laissés-pour-compte de la croissance, les victimes de l'inflation, les pauvres et les faibles plus généralement, ont droit à la sollicitude des Pouvoirs publics et il est fait appel à la solidarité nationale pour atténuer leurs souffrances.

Certes, on n'a pas attendu 1973 pour mettre en place des systèmes d'assistance puis d'assurances mais ils se délabrent avec le temps et perdent de leur efficacité. Par exemple, des régimes de retraites se vident de cotisants et se remplissent de pensionnés : tels sont les cas du régime agricole, du régime minier, du régime des invalides de la Marine. Ou encore le flot de l'inflation fait que les plafonds de ressources fixés pour l'octroi d'une aide sont vite atteints, ce qui se traduit par un amenuisement jusqu'aux limites du ridicule de l'effectif des bénéficiaires : il n'y a eu que 13.000 familles à percevoir l'allocation pour frais de garde des enfants ! Des accumulations d'aides partielles pour une même partie prenante appellent une simplification dont on a tardé à découvrir l'intérêt : il en va ainsi de « l'allocation de base » et de « l'allocation spéciale » qui constituent le minimum accordé aux vieillards...

Les mesures proposées par M. Poniowski — ensemble « le plus important depuis de nombreuses années sinon depuis 1945 » aux dires du Ministre — concernent les familles, les personnes âgées et les handicapés. Nous les rappellerons avant d'examiner leur incidence financière et en signalant que nombre d'entre elles exigent le vote d'une loi :

1° POUR LES FAMILLES

Outre les mesures fiscales et l'aménagement des prêts à l'amélioration de l'habitat :

— garantie du pouvoir d'achat des allocations familiales, négociée chaque année avec les représentants des familles ;

— octroi de l'allocation de maternité sans condition d'âge ni de temps pour tenir compte de la volonté des jeunes d'espacer les naissances (800 millions de francs) ;

— allocation de rentrée scolaire de 100 francs par enfant pour les familles qui ne paient pas d'impôt, soit 340 millions de francs pour les 3.400.000 enfants de 1.700.000 familles ;

— relèvement des plafonds de ressources pour l'octroi de l'allocation pour frais de garde : 100 millions de francs pour 100.000 bénéficiaires ;

— majoration de deux annuités par enfant de la durée d'assurance pour les mères qui arrivent à l'âge de la retraite, et ce dès le 1^{er} janvier prochain ;

— extension à 180.000 bénéficiaires nouveaux de l'allocation d'orphelin (150 millions de francs) ;

— correction du barème de l'allocation logement et simplification des conditions d'habitation requises (200 millions de francs).

2° POUR LES PERSONNES AGÉES

— Fusion des onze systèmes d'allocation de base et de celui du Fonds national de solidarité en un seul pour aboutir à ce que M. Edgar Faure appelait le « minimum social de croissance », lequel atteindra 9.000 francs en fin de législature ; suppression de la référence à l'obligation alimentaire et relèvement de 40.000 francs à 50.000 francs des sommes non récupérées sur les successions ;

— Pour les veuves percevant une pension à titre personnel, possibilité de toucher la moitié du total des deux pensions perçues du vivant de leur mari (500 millions de francs) ;

— Rattachement des rentiers à la Sécurité sociale.

3° POUR LES HANDICAPÉS

— S'ils ont moins de vingt ans, gratuité totale des frais de rééducation particulière, prise en charge totale des frais de maladie et versement d'une allocation d'éducation spéciale lorsque l'enfant ne pourra être traité dans un établissement spécialisé ;

— S'ils sont adultes, versement d'une compensation financière s'ils travaillent et si leurs ressources sont insuffisantes et d'un

« minimum de ressources » s'ils ne travaillent pas, quelle que soit la fortune des familles sans récupération sur la succession de l'intéressé.

Si l'on ajoute à ce catalogue l'exonération du ticket modérateur pour les maladies longues et coûteuses, on se trouve en présence d'un total de dépenses de six milliards de francs. Qui paiera ? Les régimes riches ? L'Etat ? C'est là qu'intervient le second volet des réformes dont voici l'économie :

a) Le transfert d'un point et demi du régime d'allocations familiales — le plus avancé des pays industriels — vers le régime d'assurance vieillesse — un des moins favorables ;

b) L'organisation décidée dans l'article 11 du projet, d'une compensation financière annuelle entre les multiples régimes sociaux, compensation dite « démographique » pour tenir compte, sans toucher aux particularismes socio-professionnels, des mouvements des effectifs de cotisants et de bénéficiaires ; c'est dire que le régime des salariés et celui des fonctionnaires alimenteront tous les autres ;

c) La fiscalisation d'une partie des dépenses sociales de telle sorte que l'Etat prenne progressivement à son compte les charges indûment supportées par le régime général.

Faisons la balance pour ce qui concerne l'Etat. En 1974 :

	(En millions de francs.)
— l'Etat employeur versera, au titre de la compensation	383
— l'Etat versera à la Caisse nationale d'assurance maladie, au titre de la fiscalisation, la contrevaletur des droits de fabrication des alcools	920
— l'Etat continuera à apporter son concours au régime minier (mais la compensation le soulagera dans son effort)	648
	<hr/> + 1.951

En revanche, les charges budgétaires de l'Etat seront allégées par la compensation :

	(En millions de francs.)
— au titre du régime agricole de	2.765
— au titre du régime de la S. N. C. F. de	195
— au titre de l'E. N. I. M. de	19
— au titre du régime militaire de	175
— au titre d'aide exceptionnelle à divers régimes de	136
	— 3.290

Donc, en 1974, l'instauration du système de compensation démographique soulagera l'Etat de 1.339 millions de francs. Même si l'on tient compte des suppléments de crédits figurant aux Charges communes au titre du Fonds spécial de la loi du 10 juillet 1952 et au titre du Fonds national de solidarité (594 millions de francs) la débudgétisation s'établit encore à 745 millions de francs.

Cette démonstration aux conclusions absurdes apporte la preuve qu'il n'est pas besoin de faire appel à des impôts nouveaux pour financer le progrès social ainsi que le proclamait solennellement le Premier Ministre à Provins (1) si l'on sait user astucieusement des prélèvements sociaux, aussi obligatoires que l'impôt, que l'on comptabilise dans une espèce de « budget *bis* » non soumis au contrôle parlementaire mais aussi important que le budget général.

Néanmoins, nous donnerons acte au Gouvernement que la présente loi de finances comporte la couverture de promesses faites au cours de la campagne électorale. A commencer par les crèches pour lesquelles est prévue une autorisation de programme bien individualisée de 30 millions de francs (programme spécifique minimum) ; mais en faisant observer que la subvention ne couvre que de 20 à 50 % de l'investissement, que le fonctionnement est à la charge des communes et que l'on peut s'interroger sur la finalité

(1) « Je donne à ce sujet l'assurance que tous les objectifs que nous proposons pour les années à venir sont réalisables sans surcharge fiscale, en utilisant les plus-values de la croissance économique que nous avons prévue et organisée. »

du système et sur l'intérêt qu'il y aurait à permettre à la mère au foyer d'élever ses enfants jusqu'à l'âge de la première scolarité. Tous les organismes à vocation sociale sont d'ailleurs privilégiés puisque la dotation qui leur est affectée progresse de 14 %. Et l'école maternelle qui prend tout naturellement la suite de la crèche n'a pas non plus été oubliée avec 2.100 postes d'institutrices en plus et des subventions d'équipement en hausse de 56 % sur l'an passé.

Nous ferons par contre des réserves sur trois sujets :

— « Plus d'hôpitaux modernes à un moindre coût », déclarait M. Messmer : nous constatons que les autorisations de programme pour l'ensemble des organismes à vocation sanitaire sont ramenées de 803 à 788 millions de francs et que la diminution est aggravée par la hausse des prix. Certes, nous n'ignorons pas qu'il sera fait appel à des ressources d'emprunt pour 230 millions de francs, mais cette solution n'en constitue pas moins une débudgétisation supplémentaire.

— « Nous pouvons nous fixer l'objectif global de 600.000 logements par an : il est à notre portée ». Nous en sommes parfaitement d'accord. Dans ces conditions pourquoi n'avoir retenu pour 1974 qu'un contingent de 423.000 logements aidés, supérieur de seulement 5.000 unités à celui de l'année précédente ? Et encore, pour obtenir ce résultat a-t-il fallu procéder au lancement du Crédit agricole dans le circuit financier ! Pourquoi le nombre des logements les plus sociaux, ceux que l'on loue et qui se classent dans les catégories H. L. M. ordinaires, programme social de reconstruction (P. R. S.), programme à loyer réduit (P. L. R.) ne passe-t-il que de 120.000 à 122.000 unités au mépris de la mobilité de la main-d'œuvre ?

— « Dans la prochaine législature nous ferons en sorte que la rémunération des fonctionnaires progresse parallèlement aux salaires du secteur privé ». Dans ce domaine, la promesse n'est manifestement pas tenue.

*

* *

Après la justice sociale, la justice fiscale.

Le programme de Provins, sur le sujet fiscal, est des plus minces puisqu'il tient en quatre propositions : allègement de l'impôt sur les revenus les plus faibles, application du principe « à revenu égal impôt égal », lutte impitoyable contre la fraude, pas de surcharge fiscale pour financer le progrès social.

La réunion dans un document séparé de la loi de finances — « la lettre rectificative », catégorie juridique à l'existence douteuse — des mesures fiscales dont l'objet est d'assurer une nouvelle répartition de la charge entre les contribuables et entre les impôts, cette procédure insolite fournit la preuve que le Gouvernement a voulu frapper l'opinion : lui faire prendre conscience qu'il existe des injustices — à la vérité elle le savait déjà — et que la volonté de l'exécutif est d'y mettre un terme.

Autre manifestation de cet état d'esprit, la conversion spectaculaire de la rente Pinay : parce qu'elle était souvent utilisée pour effectuer hors droit de succession la transmission des plus gros patrimoines du pays, elle avait pris une apparence scandaleuse que n'avait pas voulu son créateur et, pour le fisc, elle était devenue la source d'une évasion chiffrée à un minimum de 400 millions de francs. Problème politique ou problème financier, quoi qu'il en soit, la solution retenue a fait du bruit à la Bourse, dans la presse financière, sur les ondes et a sans doute provoqué quelques sorties de capitaux, sorties d'autant plus aisées que le contrôle des changes avait été malencontreusement allégé dans le sens France-étranger quelques semaines auparavant : à l'automne de 1968, l'annonce d'une légère aggravation des droits de succession avait provoqué les mêmes effets.

La tempête ainsi soulevée a quelque peu masqué l'ensemble du dispositif de redistribution des charges dont les grandes lignes sont les suivantes :

1° Alléger l'imposition des catégories les plus modestes de la population soit au titre de l'impôt sur le revenu — en accordant aux vieillards une sorte d'abattement pour frais de troisième âge comparable à l'abattement pour frais professionnels, et en procédant à l'assimilation des petits travailleurs indépendants aux salariés —, soit au titre des droits de succession en élevant les plafonds d'exonérations pour les héritiers en ligne directe et en créant une franchise pour les autres. Mais si l'on compare l'élévation des plafonds à la dégradation monétaire, le profit est mince pour les héritiers.

La contrepartie de cet allègement, c'est le renforcement de la taxation des revenus les plus élevés.

2° Procéder à l'élagage, dans la législation, des régimes fiscaux privilégiés qui, créés avec les meilleures intentions — provoquer la formation de l'épargne, protéger les épargnants de l'inflation, favoriser l'investissement dans tel ou tel secteur — ont avec le temps perdu de leur pouvoir incitateur quand ils n'ont pas été utilisés par les plus riches pour éluder l'impôt.

Le produit des bons de caisse et les profits de construction sont frappés d'un impôt libératoire à taux unique, alors qu'il s'agit de revenus, et ce taux n'est que de 25 % alors que les bénéficiaires se situent dans les tranches les plus hautes du barème : il est proposé un nouveau taux de 33 1/3 %. Les exonérations d'intérêt qui bénéficient aux plans d'épargne sont d'autant plus attrayantes que les revenus sont plus élevés puisque la seule limite au montant annuel des dépôts est justement fixée par référence à ces revenus (le quart) : le projet propose un plafond de 20.000 F.

Deux possibilités d'exonération des droits de mutation à titre gratuit disparaissent : le 3,5 % 1952-1959 déjà cité ; la première mutation des constructions neuves, avec en parallèle celle des titres des sociétés civiles immobilières qui, par « transparence » représentent de la pierre : on a pu observer en effet la création par des spéculateurs de véritables parcs d'appartements, valeurs refuges qui font monter les prix, procurent d'excellents revenus et sont transmises hors impôts.

Du côté des bénéficiaires industriels et commerciaux, c'est le régime d'exonération organisé au profit de la provision pour investissement qui est entamé. Constituée en vertu de l'ordonnance de 1967, par la réunion des sommes versées aux salariés au titre de l'intéressement mais gelées pendant cinq ans, cette provision est alimentée elle-même par la réserve de participation également exemptée de l'impôt sur les sociétés de sorte que la part salariale des fruits de l'expansion est, dans la pratique, entièrement financée par l'Etat, c'est-à-dire par les autres contribuables.

3° Frapper, sinon le capital, du moins les gains en capital, ce que le Code général des impôts appelle les « plus-values ». Dès 1963, les plus-values sur terrains à bâtir ont été traquées, de même que les gains sur vente d'appartements détenus depuis moins de cinq années : il est proposé de porter ce délai à dix ans pour les immeubles autres

que la résidence principale. De même, on nous demande d'élever de 8 à 15 %, le taux de taxation des plus-values sur cession de droits sociaux et de 10 à 15 %, le taux de taxation des plus-values à long terme des entreprises.

4° Moraliser l'impôt par la recherche impitoyable du fraudeur ou la fermeture des issues par où s'évade la matière imposable : d'où la limitation de la déductibilité des pertes résultant de profits aléatoires aux profits de même nature ; d'où les mesures de répression de l'évasion internationale.

Le programme est impressionnant par sa logique. L'est-il autant par ses effets chiffrés pour 1974 ?

Remarquons tout d'abord qu'il déplace 2 milliards de francs de charges sur un total de 238, soit moins de 1 %, soit beaucoup moins que la marge d'erreur qui entache les prévisions de recettes : c'est dire sa modestie sur le plan global.

Observons ensuite que ce petit « new deal » intervient une fois l'équilibre de la loi de finances établi. Or, à ce titre, les montants supérieurs des tranches du barème de l'impôt sur le revenu sont uniformément majorés de 6,5 %, ce qui signifie :

— que le nombre des assujettis devrait croître puisque le taux retenu est insuffisant d'au moins deux points pour gommer les effets de la dégradation monétaire ; de ce fait, de nouveaux contribuables apparaîtront nécessairement dans l'effectif au bas du tableau des revenus :

— que l'adoption d'un taux unique aboutit, du fait de la progressivité de l'impôt, à faire que plus le revenu est élevé plus est grand le bénéfice relatif de l'élargissement des tranches : M. Gilbert Mathieu l'avait si bien démontré en 1972 que la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, dans des circonstances analogues, avait cru devoir aménager le système uniforme proposé par le projet gouvernemental.

C'est donc sur une situation inégalitaire aggravée que vient se greffer le projet de justice fiscale : c'est dire que ses effets s'en trouvent ainsi largement atténués.

D'autre part les transferts de charge — sauf pour les droits de succession — ne s'effectuent pas à l'intérieur d'un même impôt. On aurait pu par exemple concevoir que les allègements consentis aux petits contribuables, soit 1.670 millions

de francs, seraient compensés par une surimposition des plus grosses cotes. Il n'en est rien puisqu'il est seulement demandé 20 millions de francs à quelques dizaines de milliers de contribuables, dont la rémunération brute, s'ils sont salariés, est tout de même de 311.000 F par an. Autant dire qu'il s'agit d'un prélèvement symbolique, sauf pour les quelques victimes bien entendu. Même en y ajoutant les 400 millions de francs attendus du relèvement de certains prélèvements forfaitaires, un important écart subsiste encore qu'il a bien fallu combler.

Ce que l'on n'a pas osé demander aux personnes physiques, on le prélèvera sur les sociétés et la ponction sera d'importance, 900 millions de francs. En outre, fort d'une bonne conscience et en conclusion d'une campagne de lutte contre l'alcoolisme, on n'hésitera pas à réclamer 550 millions de francs de plus aux fabricants d'apéritifs et de digestifs, donc à ceux qui les consomment, ce qui, nous le craignons, ne diminuera pas les effets du fléau. Restent les 250 millions à provenir de la majoration de timbres fixes dont on voit mal le lien avec les problèmes de justice fiscale.

Si l'on ajoute à ces observations que sur les vingt mesures proposées, cinq ne procureront aucun centime en 1974 et qu'une sixième traite de technique du recouvrement — l'habilitation à instituer la retenue à la source — les plus traditionnalistes de nos concitoyens peuvent être rassurés : la subversion par l'impôt n'est pas pour demain.

Et l'on peut s'étonner que l'occasion n'ait pas été saisie pour rapprocher notre structure fiscale de celle des pays industriels les plus développés, de la moderniser pour user d'un vocable cher à nos dirigeants : en allégeant les impôts sur la consommation, amplificateurs des hausses des prix et générateurs des injustices les plus criantes ; en osant renforcer le prélèvement au titre de l'impôt sur le revenu, excellent procédé pour mettre le contribuable en face de ses responsabilités de citoyen ; en empruntant peut-être d'autres voies sur lesquelles nos voisins immédiats nous ont précédé.

La lettre rectificative de justice fiscale semble plutôt tourner le dos à un tel projet.

*

* *

Le professeur Laufenburger aimait comparer le budget à une pompe aspirante et foulante susceptible d'atténuer les inégalités sociales : compléter le minimum vital des plus démunis par prélèvement sur le superflu des nantis. L'image et l'intention sont séduisantes.

La réalité, telle qu'elle a été analysée par des observateurs qualifiés est assez différente et un haut fonctionnaire de la Direction de la Prévision a pu écrire que la redistribution s'exerce plutôt des catégories moyennes vers les catégories extrêmes — corroborant ainsi les conclusions de chercheurs américains dans le même domaine. Malgré la contribution du présent budget, le chemin est encore long qui conduit à une société plus juste et de ce fait débarassée des tensions qui font le désagrément de la vie en commun.