

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1975.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation d'un rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan,*

Par M. René MONORY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moynet, René Monory, Mlle Odette Pagani, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1685, 1687, 1692, 1693, 1723 et in-8° 288.

Sénat : 366, 382 et 384 (1974-1975).

---

Plan.

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE. — Une certitude : il faut un plan de crise.</b> .....	7
Section 1. — L'équilibre extérieur :	
§ 1. — La balance commerciale .....	9
§ 2. — Les invisibles et les transferts .....	13
§ 3. — Les projections pour 1980 .....	15
§ 4. — Les perspectives de financement .....	16
Section 2. — Les équilibres économiques et financiers intérieurs :	
§ 1. — L'évolution des prix .....	19
§ 2. — L'équilibre de l'épargne et de l'investissement .....	23
§ 3. — L'équilibre des finances publiques .....	25
Section 3. — L'équilibre social :	
§ 1. — Les inégalités de revenus et de patrimoines .....	29
§ 2. — La relative efficacité des transferts de revenus .....	32
Conclusion .....	37
<b>DEUXIEME PARTIE. — Une question : les orientations proposées offrent-elles les moyens de surmonter la crise ?</b>	
Section 1. — Les moyens de réduire l'inflation, le chômage et le déficit extérieur :	
§ 1. — Les orientations structurelles :	
A. — Le développement de l'épargne des ménages .....	41
B. — L'utilisation plus rationnelle des facteurs de production ..	43
§ 2. — Le « réglage » de la conjoncture en fonction des orientations structurelles :	
A. — La politique monétaire .....	50
B. — La politique budgétaire .....	53
C. — La politique des prix et de la concurrence .....	56

Section 2. — Les moyens de réduire les inégalités :	
§ 1. — Plus grande efficacité des dépenses publiques :	
A. — Les principes généraux.....	60
B. — Les investissements des collectivités locales.....	62
§ 2. — Plus grande justice des prélèvements :	
A. — La structure des prélèvements obligatoires.....	66
B. — Les orientations du VII <sup>e</sup> Plan en matière fiscale.....	68
<b>Conclusions de la commission.....</b>	<b>73</b>

**ANNEXE**

Extraits du rapport du groupe administratif « Financement de la croissance ».....	89
---	----



## INTRODUCTION

Votre rapporteur tient tout d'abord à exprimer ses remerciements à ceux de ses collègues de la Commission des finances qui ont plus particulièrement contribué à la préparation de cet avis, MM. Amic, Blin, Boscary-Monsservin, Descours Desacres, Yves Durand, de Montalembert et Raybaud.

Le rapport sur les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan ne comporte guère de chiffres. A cela le Gouvernement a donné deux raisons :

— désir d'ouvrir plus largement le débat que lors de l'élaboration des options des plans précédents ;

— nécessité de tenir compte du fait que l'économie française dépend encore plus que par le passé d'un environnement international plus que jamais incertain.

Pour l'essentiel, ce rapport ne définit que **deux objectifs** dont on peut donc penser qu'ils ont un caractère impératif :

— rétablir le plein emploi ;

— restaurer l'équilibre extérieur.

Ces objectifs s'accompagnent d'un **certain nombre de contraintes** subies ou délibérément fixées :

— le refus des « modes inflationnistes de financement de l'investissement » ;

— le ralentissement de la croissance des ressources, qu'il s'agisse de la production intérieure brute ou du niveau souhaitable des importations ;

— la nécessité de faire un effort accru en faveur des exportations en vue d'atteindre à l'équilibre des échanges commerciaux et de la balance des paiements au prix d'une limitation de la demande intérieure par :

— une limitation de la part de la consommation des ménages et des administrations ;

— une élimination des gaspillages en matière d'investissement.

Le rapport gouvernemental esquisse enfin **un certain nombre d'orientations** dont le calendrier de réalisation fera l'objet de la deuxième phase de préparation :

- lutter contre les inégalités ;
- assurer les conditions du développement économique et social ;
- améliorer la qualité de la vie et la répartition des responsabilités.

La nature de ce rapport conditionne naturellement celle de l'avis de la Commission des Finances qui avait plus particulièrement vocation à s'intéresser aux aspects financiers, monétaires, budgétaires et fiscaux du projet gouvernemental. Dans cette optique, votre rapporteur se propose d'examiner :

- dans une première partie les conséquences de la crise sur les équilibres économiques et financiers fondamentaux, autrement dit les défis auxquels doit faire face le VII<sup>e</sup> Plan ;
- dans une seconde partie, le degré d'adaptation des moyens proposés à l'objectif qui consiste à répartir équitablement les conséquences de la crise et à la surmonter.

Schématiquement, ceci revient à **exprimer une certitude et à poser une question** :

- il faut un Plan de crise ;
- les orientations préliminaires en prévoient-elles les moyens ?

PREMIERE PARTIE

---

*UNE CERTITUDE :*

**IL FAUT UN PLAN DE CRISE**

---

Le maintien des « grands équilibres » est au centre des préoccupations de la Commission des Finances. L'analyse présentée ci-après des défis auxquels doit faire face le VII<sup>e</sup> Plan est donc centrée autour des trois équilibres que la crise économique met en péril :

- l'équilibre extérieur ;
- l'équilibre économique et financier intérieur ;
- l'équilibre social.

## SECTION 1

### L'équilibre extérieur.

Le rapport sur l'orientation préliminaire insiste sur la nécessité du retour à l'équilibre de la balance des paiements.

Il convient donc d'examiner les possibilités de gains en devises dues à une éventuelle amélioration du commerce extérieur, compte tenu de la situation actuelle, les données de nos échanges d'invisibles et les perspectives de financement de notre déficit.

#### § 1. — LA BALANCE COMMERCIALE

(IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DE MARCHANDISES)

Les objectifs du Gouvernement ont été clairement définis à plusieurs reprises au cours de l'année 1974 :

— M. Fourcade, Ministre de l'Economie et des Finances, envisage de réduire de moitié avant un an le déficit de la balance commerciale (juin 1974) ;

— M. Segard, Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, évoque la possibilité de rétablir l'équilibre commercial à la fin de 1975 ; il évalue également à 10 milliards de francs environ le montant du déficit pour 1975 ;

— enfin, la valeur des importations de pétrole a été plafonnée à 51 milliards de francs en 1975 (contre une dépense réelle de 49,5 milliards de francs en 1974).

L'amélioration des comptes commerciaux de la France suppose donc une rapide progression des exportations et une limitation des importations au strict nécessaire.

#### A. — *La progression des ventes de notre pays.*

Le développement de nos exportations implique de vendre davantage à une clientèle accrue.

##### 1° *Vendre davantage :*

a) L'apparition, en 1974, d'un excédent de 1 milliard de francs au titre des ventes de biens d'équipement, est particulièrement encourageante (l'année 1973 avait enregistré un déficit de 1 mil-

liard de francs). Ce résultat est la conséquence de plusieurs évolutions favorables à notre commerce extérieur :

— grâce, en particulier, aux commandes du second semestre de l'année 1974, le montant des contrats conclus par l'industrie française et couverts par la garantie de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur est passé de 22 milliards de francs en 1973 à 52 milliards de francs en 1974 (+ 136 %) ;

— les contrats les plus importants ont été conclus avec les pays producteurs de pétrole, pour un montant global de près de 10 milliards de francs.

Mais plusieurs difficultés devront être surmontées en 1975 pour préserver ce relatif avantage :

— la concurrence des Etats industrialisés est très vive dans les pays producteurs de pétrole (la R. F. A. dispose de solides positions commerciales en Iran ; les Etats-Unis bénéficient de la baisse du cours du dollar) ;

— la pénétration sur les marchés de nos partenaires demeure extrêmement difficile.

Au total, un excédent de l'ordre de 3 à 7 milliards de francs pourrait être obtenu en 1975 au titre des biens d'équipement.

La part des biens d'équipement dans le montant total des exportations françaises, estimée à 22 % en 1974, devrait sensiblement augmenter en 1975.

b) En revanche, l'excédent constaté en 1974 au titre des biens de consommation (14,5 milliards de francs), présente un caractère conjoncturel bien marqué. Le développement des exportations de véhicules automobiles, qui a provoqué cette situation favorable, devrait subir un net ralentissement en 1975.

Les biens de consommation ont représenté 25 % de nos ventes en 1974.

c) Enfin, les perspectives de notre agriculture (+ 14 milliards de francs en 1974) semblent limitées en raison de la baisse relative du cours des céréales. Deux ou trois milliards de francs supplémentaires peuvent être gagnés en 1975. Les exportations agricoles ont représenté 18 % de nos ventes en 1974.

L'augmentation des exportations, particulièrement rapide au cours des deux premiers trimestres de l'année 1974, a subi l'influence, au cours du troisième trimestre de la même année, de plusieurs facteurs :

— la diminution de la demande de l'étranger, compte tenu du ralentissement de l'activité économique ; les mesures de relance prises en R. F. A. et aux Etats-Unis risquent de ne pas exercer un effet décisif sur nos ventes en 1975 à cause de l'existence, dans ces deux pays, de fortes capacités de production actuellement inemployées ;

— l'excessive concentration des exportateurs français (cent entreprises assurent 40 % des ventes françaises à l'étranger) ;

— la saturation des capacités de production des entreprises exportatrices.

La progression en valeur des exportations, estimée à + 30 % en 1974 par rapport à 1973, pourrait donc être sensiblement réduite en 1975 d'autant plus que le commerce mondial devrait subir les effets du ralentissement de la croissance économique.

## 2° *Diversifier sa clientèle :*

En 1974, notre déficit avec la R. F. A. est de 12 milliards de francs, avec les Etats-Unis le solde négatif de nos échanges a atteint 9 milliards de francs au cours de la même année.

Nos exportations à destination de tous les pays pétroliers devraient augmenter de 10 à 12 milliards de francs en 1975 ; elles ont atteint 12 milliards de francs en 1974, contre 7 milliards de francs en 1973.

Quatre zones de pays bénéficieront en 1975 d'une concentration des efforts de prospection commerciale :

- les pays pétroliers du tiers-monde ;
- les grands pays producteurs de matières premières ;
- les pays développés disposant de ressources minérales ;
- les pays de l'Est.

Au total, compte tenu de l'amélioration de la répartition géographique de notre commerce et de la progression de nos ventes, *le gain en devises obtenu en 1975 pourrait être de l'ordre de 5 à 8 milliards de francs.*

B. — *La limitation des importations.*

Le déficit commercial a pu être limité à 19,89 milliards de francs en 1974 (contre des prévisions initiales, en décembre 1973, de l'ordre de 23 milliards de francs) grâce à une diminution du montant des importations.

Mais cette tendance risque d'être provisoire pour deux raisons essentielles :

— la demande française de biens d'équipement étrangers à forte valeur ajoutée incorporée est extrêmement rigide (les quatre cinquième du déficit de la France envers la République fédérale d'Allemagne proviennent de ces importations nécessaires à l'économie nationale) ;

— la diminution des importations constatée aux troisième et quatrième trimestres de 1974 par rapport au deuxième trimestre de la même année *est due à la réalisation des premières économies d'énergie*, qui ont permis une réduction des achats de pétrole (le coût des importations d'hydrocarbures a cependant été majoré de 33 milliards de francs de 1973 à 1974).

**Evolution de la rubrique exportations-importations.**

(En millions de francs.)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Exportations .....	78 157	99 641	113 076	130 715	159 111	218 190
Taux de variation .....	+ 24,7 %	+ 27,5 %	+ 13,5 %	+ 15,6 %	+ 21,7 %	+ 38,0 %
Importations .....	82 995	98 257	108 322	125 366	155 971	238 084
Taux de variation .....	+ 31,5 %	+ 18,4 %	+ 10,2 %	+ 15,7 %	+ 24,4 %	+ 52,0 %
· Solde .....	— 4 838	+ 1 384	+ 4 754	+ 5 349	+ 3 140	— 19 894
Taux de couverture ...	94,2 %	101,4 %	104,4 %	104,3 %	102 » %	91 %

## § 2. — LES INVISIBLES ET LES TRANSFERTS

Pendant plusieurs années, notre excédent commercial a compensé le déficit des invisibles. Une action vigoureuse est désormais nécessaire pour limiter l'ampleur de nos pertes de devises au titre des services : ce solde négatif est passé de 1 milliard de francs en 1970 à 6 milliards de francs en 1973. L'étude des différents postes de la balance des services révèle la nature des difficultés à résoudre pendant le VII<sup>e</sup> Plan :

A. — *Le premier problème à considérer est lié à l'existence de travailleurs étrangers sur notre territoire. Une charge nette de près de 7 milliards de francs, dont l'accroissement est régulier, a grevé nos comptes extérieurs en 1974.*

Les dépenses imputables aux salariés étrangers ont été regroupées sous deux postes différents de la balance des paiements :

1° Le poste « *Salaires et autres rémunérations du travail* », qui retrace les transferts directement effectués par les employeurs.

2° Le poste « *Transferts d'économies des travailleurs* », qui reprend les opérations réalisées par les travailleurs eux-mêmes.

Une étude de l'évolution de ces deux postes permet de déterminer le coût global de la main-d'œuvre immigrée ; l'examen des statistiques permet ensuite de formuler quelques constatations.

I. — *Le coût global de la main-d'œuvre immigrée :*

a) *L'évolution des « Salaires et autres rémunérations du travail ».*

Le montant du déficit enregistré depuis 1969 a nettement augmenté année après année, comme le révèle le tableau ci-dessous :

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)					
Déficit du poste .....	— 243	— 824	— 871	— 1 329	— 1 345	— 1 504

b) *L'évolution des « Transferts d'économies des travailleurs ».*

L'évolution de ce poste, depuis 1969, a été la suivante :

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)					
Déficit du poste .....	— 3 085	— 3 548	— 3 907	— 4 248	— 4 661	— 5 324

Le coût global de la main-d'œuvre immigrée a donc été le suivant depuis 1969 (en milliards de francs) :

1969	.....	— 3,328
1970	.....	— 4,372
1971	.....	— 4,778
1972	.....	— 5,577
1973	.....	— 6,006
1974	.....	— 6,824

II. — Les enseignements des statistiques :

a) *L'augmentation du coût global de la main-d'œuvre immigrée constatée en 1970 et en 1972 est le résultat de l'accroissement de l'effectif des arrivées annuelles de travailleurs étrangers permanents (plus de 200 000 entrées en 1970) ;*

b) *Le rythme actuel de croissance du coût global de la main-d'œuvre immigrée a cependant tendance à diminuer sous l'influence de deux facteurs essentiels :*

*une certaine régression de l'immigration en France due à la décision de suspendre les entrées de travailleurs étrangers (juillet 1974) ;*

*— une propension plus importante des immigrés à installer leur famille en France et, de ce fait, à réduire le montant des envois de fonds dans leur pays d'origine.*

c) *La répartition démographique des dépenses enregistrées aux rubriques retraçant les revenus du travail révèle une nette prépondérance du Portugal (qui représente plus de 30 % du total des transferts effectués).*

d) *En définitive, les sorties de capitaux dues aux transferts de travailleurs immigrés atteignent près de 7 milliards de francs. Mais il convient de ne pas en tirer de conclusions hâtives qui risqueraient d'être simplistes dans la mesure où les exportations françaises incorporent une proportion de valeur ajoutée fournie par les travailleurs immigrés. Cette proportion n'est malheureusement pas statistiquement mesurable mais il faut, logiquement, la mettre en parallèle avec les chiffres qui viennent d'être cités.*

B. — *La seconde difficulté concerne l'effort accompli au profit des pays du tiers-monde. — Notre contribution a toujours été relativement très élevée ; il serait donc souhaitable d'inciter les autres Etats — et notamment les pays exportateurs de pétrole — à consacrer encore davantage à cette aide au sous-développement. Le montant des dons consentis par la France en 1974 explique ainsi le solde déficitaire des transferts du secteur public (2,4 milliards de francs en 1973).*

C. — *Une faiblesse chronique de nos activités de services doit être corrigée : le déficit des transports et des assurances, inférieur à 0,5 milliard de francs en 1969, a atteint 1,75 milliard de francs en 1973. Le montant des crédits accordés à titre d'aide à la marine marchande doit, dans ces conditions, augmenter dans de sensibles proportions pendant toute la durée du VII<sup>e</sup> Plan ; il appartiendra aux pouvoirs publics de diversifier les primes d'équipement et d'accorder plus libéralement les bonifications d'intérêt des emprunts consentis pour le financement de nouveaux navires (autres que les pétroliers naturellement puisqu'il y a actuellement excédent de tonnage).*

D. — *Une politique favorable au développement du tourisme devrait également contribuer à l'augmentation du solde positif de la balance du tourisme (+ 1,5 milliard de francs depuis plusieurs années).*

§ 3. — LES PROJECTIONS POUR 1980.

Une première hypothèse est fondée sur l'élaboration d'un compte d'environnement international favorable à notre économie. La croissance des échanges internationaux est censée continuer à un rythme sensiblement élevé ; mais un ralentissement, par rapport à la tendance passée, de l'augmentation des exportations et des importations de notre pays devrait être constaté. Malgré une évolution en volume satisfaisante des échanges de produits industriels et agricoles et une réalisation d'économies d'énergie, la France ne pourrait pas rembourser les dettes contractées entre 1974 et 1980.

La seconde hypothèse est liée à l'influence d'un ralentissement du commerce international sur notre économie. La capacité de financement de l'extérieur passerait de 37,5 milliards de francs courants (hypothèse favorable) à 50 milliards de francs (hypothèse défavorable).

Ces prévisions présentent donc l'intérêt de souligner la vulnérabilité de notre commerce extérieur ; un effort de promotion des exportations est absolument nécessaire pour améliorer notre balance des paiements.

PROJECTION N° 1 (CROISSANCE A 5,2 % PAR AN)

Tableau résumé du compte de l'extérieur en 1980.

(En milliards de francs courants.)

	EMPLOIS	RESSOURCES	SOLDES pour la France
Opérations sur biens et services.			
Exportations (F. O. B.).....	521,9		
Importations (C. A. F.).....		546,6	— 24,7
S. U. S. ....	26,0		— 26,0
Opérations de répartition.....	67,5	106,3	— 38,8
(Dont intérêt et dividendes).....	(28,6)	( 39,2)	(— 10,6)
Capacité (+) ou besoin (—) de finance- ment extérieur .....	+ 37,5	»	»
(Dont :			
Etranger .....	(+ 27,8)	»	»
P. O. M.) .....	(+ 9,7)	»	»
Total .....	652,9	652,9	»

COMPTE N° 2 (CROISSANCE 3,8 % PAR AN)

**Tableau résumé du compte de l'extérieur (étranger + P. O. M.) en 1980.**  
(En milliards de francs courants.)

	EMPLOIS	RESSOURCES	SOLDES pour la France.
Opérations sur biens et services :			
Exportations (Fob) .....	495,1		
Importations (Caf) .....		530,2	— 35,1
S. U. S. ....	27,4		+ 27,4
Opérations de répartition.....	70,9	112,3	— 41,4
Dont intérêts et dividendes.....	(28,6)	(42,2)	(— 13,6)
Capacité (+) ou besoin (—) de finan- cement .....	+ 49,1	»	»
Dont :			
Etranger .....	(+ 37,1)	»	»
P. O. M. ....	(+ 12,0)	»	»
Total .....	642,5	642,5	»

§ 4. — LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT

Le financement de notre balance des paiements au cours des années 1975 à 1980 est lié à la réaction de l'économie française face à trois incertitudes majeures.

A. — *Les incertitudes relatives à l'évaluation de nos réserves de change.*

La monnaie est un actif doté d'un pouvoir libérateur illimité généralement accepté au sein d'une communauté de paiement.

Il est donc primordial de souligner la nécessité de convaincre nos partenaires de la validité de la nouvelle évaluation de nos avoirs en or et en devises opérée à l'issue des entretiens de la Martinique entre les présidents Giscard d'Estaing et Ford. Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan estime, sans examiner la nature exacte de cette difficulté, à près de 100 milliards de francs le montant de nos avoirs de change.

## B. — *Les incertitudes concernant les entrées de capitaux.*

Le franc français a manifesté, depuis environ six mois, une nette fermeté vis-à-vis des autres devises.

Les causes apparentes de l'appréciation de notre monnaie demeurent cependant manifestes : le niveau élevé des taux d'intérêt sur la place de Paris, les emprunts réalisés sur les marchés étrangers en 1974 par les entreprises publiques et privées, le développement des émissions libellées en eurofrancs, le retour à un équilibre comptable, mais conjoncturel et précaire, de la balance commerciale, ont favorisé les entrées de devises.

L'expérience de notre pays révèle que les faiblesses chroniques de notre économie risquent de modifier assez rapidement un certain climat de confiance envers le franc. Les tendances structurelles au développement de l'inflation, l'augmentation du chômage, les insuffisances de notre appareil de production industrielle, pourraient conduire les opérateurs étrangers à modifier leur attitude.

Dans ces conditions, comment apprécier à sa juste valeur la décision du Président de la République de lier à nouveau le franc français au mécanisme de flottaison concertée des monnaies. La dépréciation actuelle du dollar souligne la fermeté des devises européennes ; quel pourrait être le coût, pour la Banque de France, d'interventions massives de soutien en cas de crise de confiance envers le franc ? Quelles pourraient être les modalités de la coopération des autres Instituts d'émission à la défense de notre monnaie ? Et surtout, l'industrie française pourra-t-elle supporter les mouvements alternés de hausse et de baisse du cours du change liés à l'évolution de la situation respective des devises de nos partenaires coopérant au mécanisme de flottaison concertée des monnaies ?

Une négociation est en cours pour régler ces questions capitales pour le VII<sup>e</sup> Plan. Il peut être judicieux, au stade de l'orientation préliminaire, d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de régler ces difficultés au mieux des intérêts de notre économie.

## C. — *Les incertitudes relatives à notre capacité d'endettement.*

Les entreprises publiques et privées ont emprunté plus de 6 milliards de dollars sur les marchés extérieurs en 1974. Le recours au marché international des capitaux a ainsi permis de limiter l'ampleur de la crise de nos paiements. Mais cette politique d'endettement trouve rapidement trois limites :

1° *Les ressources du marché de l'eurodollar ont été singulièrement mises à contribution en 1974 :*

Le montant des crédits en euromonnaies accordés pendant le premier trimestre de l'année 1975 a ainsi enregistré une nette diminution par rapport à la période correspondante de 1974 (— 19 %). Dans quelle mesure les concours directs des pays producteurs de pétrole pourront-ils assurer le relais du marché inter-

national des capitaux ? A cet égard, la France semble bien placée pour attirer ces capitaux : l'endettement accumulé demeure très inférieur au montant de la dette extérieure contractée par des Etats à monnaie faible (Grande-Bretagne, Italie).

2° *Le coût du service de la dette extérieure devrait être important ; la tendance actuelle à la diminution du coût de l'argent sur les marchés permet sans doute d'obtenir provisoirement des conditions plus ou moins favorables ; mais l'économie française n'est pas à l'abri d'un brutal retournement des situations.*

3° *Les contraintes politiques devraient enfin conduire les pouvoirs publics à limiter le recours de la nation à l'endettement afin de préserver l'indépendance du pays.*

\*

\* \*

Le retour à un solde positif des paiements courants devrait, selon les orientations préliminaires, permettre d'engager le remboursement de la dette extérieure.

**« Quelque 3 % de la production intérieure brute » devraient être transférés de la demande interne vers la demande extérieure ; la croissance des dépenses intérieures serait contenue durablement de 0,5 % environ en deçà de la croissance de la production.**

## SECTION 2

### **Les équilibres économiques et financiers intérieurs.**

#### § 1. — L'ÉVOLUTION DES PRIX ET LA RECHERCHE DES CAUSES DE L'INFLATION

Les « projections » pour 1980 montrent ce que risque d'être l'évolution des prix dans les prochaines années si aucune inflexion n'est apportée aux tendances actuelles : dans l'hypothèse d'une croissance économique de 5,2 % par an, le rythme annuel de hausse des prix à la consommation serait de 9,2 % ; dans l'hypothèse d'une croissance plus lente de 3,3 % par an, la hausse annuelle des prix serait de 11,8 %.

Il n'y a guère longtemps, un dérapage annuel des prix de 3 % était considéré comme l'indicateur d'une inflation rampante et au-delà de 5 % on entrait dans la zone dangereuse de l'inflation galopante.

Les temps ont bien changé puisque, aujourd'hui, le Ministre de l'Economie estimera avoir gagné l'un de ses paris si la hausse n'excède pas 8 % du début à la fin de 1975. Il nous faut vivre avec l'inflation mais comme on vit avec un cancer, c'est-à-dire pour un temps limité avec au terme la catastrophe.

**Les explications du phénomène inflationniste** s'accumulent et la liste n'est certainement pas close. Toutes contiennent une part de vérité en ce sens qu'elles donnent la cause d'une certaine forme du mal à un moment donné. Manifestement, les experts du Plan, si l'on en juge par le projet qui nous est soumis, connaissent le doute sur ce sujet puisqu'ils accumulent les recommandations dans l'espoir de colmater le plus grand nombre possible de brèches.

**Les explications classiques** peuvent se regrouper en deux catégories, l'inflation par les coûts et l'inflation par la demande. **Plus récemment, les économistes ont mis en relief des causes psychologiques et sociologiques** pour aboutir à une théorie débouchant sur le domaine politique.

### A. — *L'inflation par les COUTS.*

On ne peut en nier l'existence aujourd'hui d'autant que des causes de hausse externes s'ajoutent aux causes de hausse internes. C'est ainsi qu'au moment où la production de nombre d'entreprises industrielles décroît alors qu'elles n'ont pas voulu se séparer de leurs collaborateurs et que les frais fixes ne peuvent être comprimés, le coût de chaque unité produite se trouve renchéri. C'est ainsi que les produits pétroliers ont vu leurs prix quadruplés du jour au lendemain fin 1973.

En outre, l'équipement se perfectionne, sa durée diminue plus par obsolescence que par usure, son coût se renchérit au fil des ans, et ce pour **des gains de productivité de plus en plus faibles**. L'I. N. S. E. E. a même calculé que, depuis 1964, la productivité du capital baisserait de 0,7 % par an. Dans ces conditions :

— les coûts se trouvent majorés à travers des amortissements croissants ;

— pour faire face à la hausse croissante des prix des équipements, l'entrepreneur est tenté d'augmenter ses marges bénéficiaires.

En période de crise, le plein emploi ne peut être mis en cause ; d'ailleurs, on a dû constater avec surprise que le sous-emploi n'enrayait pas nécessairement la hausse des prix comme croyaient nous le démontrer les fameuses courbes de Philips.

Quant au coût excessif de la distribution en France, il a une cause structurelle et l'extension de la T. V. A. au stade du détail qui devait être le remède miracle n'a eu d'effets que sur d'étroits secteurs.

### B. — *L'inflation par la DEMANDE.*

Il faut éliminer dès l'abord l'existence d'un écart entre offre et demande globales de biens et services, caractéristique d'une situation de pénurie généralisée fort heureusement oubliée depuis un quart de siècle.

Mais il existe des déséquilibres, sectoriels ou géographiques, générateurs de tensions.

1° Les **déséquilibres sectoriels** peuvent encore être aggravés quand les biens convoités font l'objet d'une **spéculation effrénée**, comme le terrain à bâtir dans les villes ou la terre à la campagne.

Un cas particulier a récemment appelé l'attention des économistes, l'excès de **la demande de biens d'équipement** résultant des facilités de financement qu'ont eu certaines firmes. Certes, l'investissement est déjà inflationniste par nature puisque durant sa mise en place du pouvoir d'achat se trouve distribué alors que l'offre ne s'accroîtra que lors de la mise en service ; mais à ces effets classiques se sont superposés des effets pervers qui dénotent un certain dérèglement des mécanismes économiques.

2° Au nombre des effets de **déséquilibres géographiques**, il faut citer la surchauffe qui résulte de l'excessive croissance de **la concentration urbaine**. Tous les facteurs de la production y coûtent plus cher qu'ailleurs du fait de leur rareté, le sol au premier chef, mais aussi la main-d'œuvre qu'il faut attirer et accueillir sans oublier le temps rémunéré qui est gaspillé dans les encombrements de la circulation.

Le budget d'équipement de l'Etat à cet égard donne un déplorable exemple : il concentre les subventions là où elles doivent débloquer les situations nées des excès de l'urbanisme mais où elles ont l'efficacité minimale.

3° **La création monétaire désordonnée**, elle, accroît la demande potentielle mais cette dernière peut devenir effective en cas de fuite devant la monnaie.

La masse monétaire, rappelons-le, s'alimente à trois sources, deux internes et une externe :

— *le déficit budgétaire* qui ne peut actuellement être incriminé puisque l'on enregistre des excédents (lesquels sont déflationnistes) ;

— *les crédits à l'économie* ont, dans un passé récent, été distribués d'une manière chaotique avec de graves excès : après les événements de 1968 une première fois où ils ont parfois été utilisés à spéculer contre le franc ; au premier trimestre de 1974, une seconde fois dans une période de laxisme généralisé ;

— c'est à travers la *balance des paiements*, lorsqu'elle est excédentaire, que s'importe l'inflation puisque les devises qui rentrent se transforment en francs qui vont grossir la masse monétaire. Et si les comptes sont présentement tout juste équilibrés, nous avons durant la dernière décennie accumulé des réserves de change, lesquelles se sont ainsi révélées comme la meilleure et la pire des choses.

Signalons pour être complet que le dérèglement du système monétaire international, consécutif à l'absence de frein dans la création des dollars alors unités de compte incontestées, a bel et bien été la cause de la crise inflationniste présente.

### C. — *Une théorie plus générale.*

C'est avec M. François Perroux qu'a commencé à prendre corps **une théorie plus générale** qui intègre d'ailleurs les éléments ci-dessus décrits en leur adjoignant une dimension humaine et politique. Cet économiste écrivait déjà en 1950 : « Si — comme faire se doit — on adopte la vue essentielle selon laquelle l'inflation est liée à la *lutte* entre détenteurs de pouvoir d'achat pour le partage d'un produit réel insuffisant pour les satisfaire tous ensemble, on renvoie très justement, selon nous, aux niveaux d'aspiration, aux niveaux d'attente, aux capacités de revendication, aux capacités de résistance des employeurs ou de l'Etat, tous éléments qui varient de secteur à secteur ».

Un correspondant du *Monde* avait d'ailleurs trouvé une formule percutante pour résumer ce développement : « le corps social divisé se dispute les fruits de la croissance » (1).

Votre rapporteur général avait lui aussi analysé le phénomène lorsqu'il avait dénoncé dans un de ses exposés la propension de chacun d'entre nous à essayer de se tailler la meilleure part du « gâteau » national — la production intérieure brute — en augmentant le prix de ce qu'il vend : des biens ou des services (d'où hausse des prix) ou son travail (d'où hausse des salaires).

Plus récemment, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1975 voyait une des principales causes du « dérapage des prix » dans la volonté des partenaires sociaux de faire supporter par les autres les « retombées » de la crise de l'énergie.

---

(1) Bruno Durieux, *Le Monde* du 30 juillet 1974.

Jamais période n'aura été plus marquée par la montée des égoïsmes des individus ou des groupes sociaux que celle que nous venons de vivre, et jamais les tensions inflationnistes n'ont été aussi violentes.

## § 2. — L'ÉQUILIBRE DE L'ÉPARGNE ET DE L'INVESTISSEMENT

L'économie française est caractérisée depuis de nombreuses années par un déséquilibre entre l'épargne disponible et les besoins d'investissement. Ce déséquilibre tient au volume et à la structure de l'épargne et particulièrement à deux facteurs :

— les difficultés de sauvegarder un taux d'autofinancement élevé des entreprises ;

— une insuffisance de l'épargne financière à long terme.

Dans le passé, le taux d'autofinancement a pu être maintenu à un niveau acceptable, comparable à celui des partenaires étrangers de la France, bien que légèrement inférieur en général. Cependant, depuis la fin des années 1960, un développement des investissements des entreprises suscité par la forte croissance économique n'a plus permis de dégager l'épargne nécessaire au maintien du taux d'autofinancement. Le rapport du groupe administratif « Financement de la croissance » impute cette insuffisance de l'épargne des entreprises à l'accroissement excessif des salaires et de la rémunération des créanciers (intérêts). Il paraît plus juste de dire que, face à cet effort d'investissement, le maintien du taux d'épargne des entreprises aurait exigé un blocage des salaires.

Quoi qu'il en soit, cette situation a amené les entreprises à retrouver l'épargne qui leur faisait défaut par l'accroissement nominal de leurs résultats financiers, c'est-à-dire par la hausse des prix de leurs productions. C'est donc l'inflation qui a contribué à financer l'effort d'investissement accompli en France ces dernières années.

D'autant plus que le marché financier est caractérisé par une insuffisance chronique de l'épargne à long terme par rapport aux besoins de financement à long terme. Face à une stagnation des souscriptions d'obligations et des apports en fonds propres, les besoins d'investissements sont de plus en plus couverts par des

crédits consentis par les banques et autres établissements financiers qui utilisent des fonds d'épargne à court terme pour procéder à des prêts à moyen et long terme.

Le V<sup>e</sup> Plan avait déjà insisté sur ce phénomène de la « transformation » et sur ses dangers. Mais les mesures prises pour favoriser une épargne à long terme et parallèlement l'allongement des crédits n'ont pas donné de résultats suffisants.

Cette situation peut être à l'origine de dérapages inflationnistes : c'est ainsi que les banques portent une part de responsabilité dans l'accélération du processus inflationniste survenue en 1972-1973 en raison notamment de leur politique inconsidérée de développement des prêts personnels et des prêts à l'immobilier qui a amené les autorités monétaires à renforcer à la fin de 1972 le système de contrôle du crédit.

\*

\* \*

Cette situation financière fragile paraît devoir se poursuivre pendant la période du VII<sup>e</sup> Plan.

En effet, les projections effectuées à l'horizon 1980 laissent prévoir la poursuite du déséquilibre entre l'épargne et l'investissement.

Dans la projection n<sup>o</sup> 1 (hypothèse économique la plus favorable), le taux d'investissement des entreprises financières s'élèvera de plus de 2 % par an. En contrepartie, l'épargne des entreprises se maintient au niveau de la période antérieure alors que l'épargne des ménages ne s'accroîtra que de 2,1 % par an entre 1973 et 1980.

Dans la projection n<sup>o</sup> 2 (économiquement plus défavorable), les investissements augmentent moins vite que la production intérieure brute. Mais l'épargne des entreprises diminuera et celle des ménages stagnerait.

Ainsi, selon les deux projections, l'équilibre entre épargne intérieure et investissement se détériorerait encore.

De plus, ce déséquilibre serait aggravé par l'apparition d'un besoin de financement des administrations.

**Principaux résultats des « projections déséquilibrées » pour 1980.**

*Capacités et besoins de financement des principaux agents économiques.*

(Milliards de francs 1980.)

CAPACITES (+) OU BESOINS (—) de financement. (Milliards de francs courants.)	1970	PROJECTIONS « déséquilibrées » pour 1980.	
		• N° 1	N° 2
Entreprises non financières .....	— 51,7	— 167,9	— 144,2
Ménages .....	+ 27,9	+ 87,8	+ 67,1
Administrations .....	+ 6,3	— 13,5	— 20,8
Institutions financières .....	+ 12,6	+ 56,0	+ 48,8
Extérieur .....	+ 4,9	+ 37,6	+ 49,1

*Evolution du revenu, de l'épargne et de la consommation des ménages déflatés  
par le prix de la consommation.*

(Taux de croissance moyens annuels.)

	1960-1970	1970-1973	1973-1980 Compte n° 1	1973-1970 Compte n° 2
Revenu total des ménages .....	6,2	6,0	4,3	3,3
Revenu disponible .....	5,9	6,2	4,1	3,1
Consommation .....	5,6	5,8	4,6	3,7
Epargne .....	7,6	7,7	2,1	0,1

	1960-1970	1970-1973	1973-1980 Compte n° 1	1973-1980 Compte n° 2
Taux d'épargne moyen des ménages ....	15,6	17,0	15,5	14,5

§ 3. — L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

L'équilibre des finances publiques pendant la période du VII<sup>e</sup> Plan dépendra largement du niveau de la croissance de la production intérieure brute qui sera atteint.

Actuellement, la situation financière des administrations est favorable puisque l'ensemble des administrations a présenté une capacité de financement de 6 milliards de francs en 1973, mais la situation est déjà préoccupante pour les organismes semi-publics

et surtout les collectivités locales dont le besoin de financement s'élève en 1973 à 5,9 milliards, alors que l'Etat (pour 7,7 milliards) et la Sécurité sociale (pour 6,2 milliards) sont en excédent.

Mais dans l'avenir la tendance à l'accroissement des transferts sociaux, des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services publics et le développement des diverses actions en vue de réduire les inégalités sociales et d'améliorer le cadre de vie rendra de plus en plus difficile la réalisation de l'équilibre des finances publiques.

Le Commissariat général du Plan a établi des projections à moyen terme des comptes des administrations, cohérentes avec les hypothèses qui sous-tendent les projections économiques d'ensemble. Ces projections tendent à faire apparaître comment évolueraient les recettes et les dépenses des différentes administrations.

Dans la projection n° 1, correspondant à l'hypothèse de croissance la plus élevée, l'ensemble des administrations enregistreraient en 1980 un besoin de financement de 22,3 milliards de francs résultant d'un excédent de 2,1 milliards pour l'Etat, de 0,5 milliard pour les autres administrations et d'un déficit de 6,3 milliards pour les organismes semi-publics d'action économique, de 13,6 milliards pour les collectivités locales et de 5 milliards pour la Sécurité sociale.

Dans la projection n° 2, liée à un taux de croissance de la production plus faible et à une hausse des prix plus rapide, le besoin de financement de l'ensemble des administrations s'élèverait en 1980 à 27,7 milliards avec un léger excédent de l'Etat (0,1 milliard) et des autres administrations (0,3 milliard) mais avec un déficit de 6 milliards pour les organismes semi-publics d'action économique, de 14,1 milliards pour les collectivités locales et de 8 milliards pour la Sécurité sociale.

Le taux de croissance de l'économie aura donc un effet déterminant sur l'équilibre des finances publiques, compte tenu notamment de la nécessité d'assurer en toute circonstance le plein emploi, ce qui implique un accroissement des dépenses publiques en cas de croissance économique faible.

Dans l'hypothèse de croissance soutenue il apparaît possible de rééquilibrer le besoin de financement des administrations sans augmenter massivement les prélèvements obligatoires, à condition cependant que les interventions publiques ne soient pas accrues.

La part des impôts dans la production intérieure brute diminuerait légèrement, passant de 24 % en 1973 à 23,4 % en 1980, tandis que celle des cotisations sociales progresserait de 15,6 % en 1973 à 16 % en 1980. Au total, la part des prélèvements obligatoires resterait stable.

Dans l'hypothèse de croissance lente, les problèmes à résoudre seraient plus graves, notamment parce que les recettes fiscales sont très sensibles à l'évolution de la conjoncture alors que les dépenses publiques sont caractérisées par une inertie à la baisse. Aussi un relèvement de la pression fiscale s'imposerait pour rétablir l'équilibre des finances publiques.

**Principaux résultats des « projections déséquilibrées ».**

*Taux de croissance annuels des différents postes  
de l'administration en valeur réelle.*

	1965-1970	1970-1973	1973-1980	
			Compte n° 1.	Compte n° 2.
Consommation .....	2,5	2,5	2,7	1,6
Salaires et cotisations sociales .....	7,5	6,2	6 »	5,8
Prestations sociales .....	7 »	7,4	7 »	5,5
F. B. C. F. ....	6,9	4 »	5,1	3,9
<b>Total des dépenses (1) .....</b>	<b>6 »</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>

(1) Hors subventions entre administrations.

*Taux de croissance annuels des prélèvements obligatoires en valeur réelle.*

	1965-1970	1970-1973	1973-1980	
			Projection n° 1.	Projection n° 2.
Cotisations sociales .....	8,0	7,1	5,6	4,2
Impôts directs .....	8,4	4,6	5,7	4,9
Impôts indirects .....	3,6	5,5	4,2	3,4
Total impôts .....	4,9	5,2	4,7	3,9
<b>Total prélèvements obligatoires.</b>	<b>6,05</b>	<b>5,9</b>	<b>5,05</b>	<b>4,0</b>

*Capacité et besoin de financement des administrations.*

*(En valeur nominale.)*

*(Milliards de francs.)*

	1960	1965	1970	1973	1980	
					Compte n° 1.	Compte n° 2.
Etat .....	+ 2,2	+ 5,2	+ 7,3	+ 7,7	+ 10,8	+ 7,0
O. S. P. A. E. ....	— 0,3	— 1,1	— 1,4	— 2,3	— 6,3	— 6,0
Collectivités locales .....	— 1,6	— 3,2	— 5,4	— 5,9	— 13,6	— 14,1
Sécurité sociale .....	+ 1,3	+ 0,9	+ 5,8	+ 6,2	— 5,0	— 8,0
Autres administrations ....	»	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,2
Ensemble des administrations .....	+ 1,6	+ 1,9	+ 6,5	+ 6,0	— 13,6	— 20,9

### SECTION 3

#### L'équilibre social.

Les répercussions de la crise de l'énergie sur le niveau de vie de l'ensemble de la Nation et la nécessité de les répartir aussi équitablement que possible pour maintenir la cohésion du corps social conduit à s'interroger sur un certain nombre de phénomènes que la croissance rapide des dernières années avait contribué à masquer.

Plusieurs études récentes ont en effet insisté sur l'importance des inégalités de revenus en France et sur le fait que les mécanismes actuels de redistribution (fiscalité, cotisations et prestations sociales) ne les réduisent guère. C'est là un des défis auxquels devra faire face le VII<sup>e</sup> Plan.

#### § 1. — LES INÉGALITÉS DE REVENUS ET DE PATRIMOINES (1).

Il ne saurait être envisagé, dans le cadre de cet avis, de présenter une analyse exhaustive des inégalités de revenus et des patrimoines, analyse que les lacunes statistiques rendent au demeurant pratiquement impossible. Il s'agit donc simplement de rappeler sommairement quelques éléments d'information destinés à illustrer l'ampleur des problèmes à résoudre.

#### A. — *L'éventail des salaires.*

Sur les revenus salariaux, les statistiques de l'I. N. S. E. E. sont relativement détaillées. Pour l'année 1971 (2), on peut faire par exemple les constatations suivantes en ce qui concerne les salaires du secteur privé non agricole et du secteur semi-public :

- le salaire mensuel moyen était voisin de 1 500 F ;
  - 10 % des salariés gagnaient moins de 650 F par mois ;
- une partie d'entre eux, étant des salariés à temps partiel, il semble

---

(1) Des statistiques plus récentes ont été communiquées un peu tardivement à la Commission de telle sorte qu'il n'a pas pu en être tenu compte ici.

(2) Economie et statistique n° 54, mars 1974.

préférable de se référer au montant du S. M. I. C. qui était à l'époque de 600 F sur la base d'une durée hebdomadaire de travail de 40 heures et de 680 F sur la base d'une durée de 44 heures ;

— à l'autre extrémité de la hiérarchie, le 1 % des salariés les mieux payés avait un salaire mensuel moyen de l'ordre de 8 150 F, soit treize fois et demie (base 40 heures) ou douze fois (base 44 heures) le montant du S. M. I. C.

Notons enfin que :

— les 30 % des salariés les mieux payés se partageaient 52,5 % de la masse salariale totale ;

— les 30 % des salaires les moins payés se partageaient 15 % de la masse salariale ;

— entre les deux, 40 % des salariés se partageaient 22,5 % de la masse salariale globale.

Actualisées au 1<sup>er</sup> avril 1974 (1), les constatations de l'I. N. S. E. E. pouvaient se résumer ainsi :

— l'éventail des salaires ne se réduisait pas ;

— 53 % des salariés gagnaient moins de 1 800 F par mois (parmi ceux-ci, 21 % gagnaient moins de 1 200 F) ;

— 3 % des salariés gagnaient plus de 6 000 F par mois.

Dans une étude publiée en 1972, le Centre d'études des revenus et des coûts (C. E. R. C.) a procédé à une comparaison de la hiérarchie des salaires dans les principaux pays. Si l'on prend comme base 1 le salaire net de l'ouvrier moyen, on aboutit au tableau suivant :

**Hiérarchie comparée des salaires nets.**

	OUVRIER	CONTRE-MAITRE	INGENIEUR	CADRE supérieur.	DIRECTEUR général.
France .....	1	2,26	3,9	4,6	10,7
Grande-Bretagne .....	1	2,25	3,7	4,5	12
Italie .....	1	2,25	3,7	4,4	11,9
Pays-Bas .....	1	2,23	3,4	4	10,4
Allemagne fédérale .....	1	1,84	3	3,7	10,4
Etats-Unis .....	1	2,17	2,8	3,3	7,8

(1) Rappelons qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1974, le S. M. I. C. était fixé à 6,40 F de l'heure, soit 1 213 F par mois pour une durée hebdomadaire du travail de 43 heures.

Il apparaît donc essentiellement :

— que l'écart entre les salaires des cadres supérieurs et ceux des petits salariés (ouvriers et employés) est plus élevé en France que dans les autres pays ;

— mais que la hiérarchie des salaires dans les catégories supérieures (qui correspondent, dans le tableau ci-dessus, aux colonnes « cadre supérieur » et « directeur général ») étant moins accusée en France que dans certains autres pays, l'écart entre les deux extrêmes (ouvrier et directeur général) est finalement moins grand en France qu'en Grande-Bretagne et en Italie, mais plus important qu'aux Pays-Bas, en Allemagne, et surtout aux Etats-Unis.

### B. — *L'éventail des revenus.*

Sur les revenus non salariaux, l'indigence des statistiques est telle qu'il est finalement difficile d'avoir une idée précise de l'éventail des revenus.

On se limitera donc à citer, à titre indicatif, les résultats d'un sondage réalisé à la fin de 1974 auprès de 800 personnes à la demande d'un hebdomadaire :

Revenus mensuels du foyer :

Moins de 1 250 F .....	9,3 %
Entre 1 250 F et 2 500 F .....	31,3 %
Entre 2 500 F et 3 300 F .....	19,2 %
Entre 3 300 F et 4 200 F .....	11,8 %
Entre 4 200 F et 5 800 F .....	9,5 %
Entre 5 800 F et 8 400 F .....	5,1 %
Entre 8 400 F et 16 800 F .....	3,3 %
Plus de 16 800 F .....	1 %
Non-réponse .....	9,5 %

Notons également que, selon un calcul un peu ancien portant sur l'année 1969 mais dont les résultats demeurent valables, l'étude des comptes de la Nation permet de mettre en relief quelques conclusions très générales mais intéressantes :

— les petits et moyens salariés (80 % du salariat) constituaient 62 % de la population active mais n'encaissaient que 38 % des revenus des ménages ;

— les hauts salariés (20 % du salariat) représentaient 15 % de la population active et percevaient 29 % des revenus des ménages ;

— les non-salariés constituaient 23 % de la population active et encaissaient 33 % des revenus des ménages.

### C. — *La concentration des patrimoines.*

Jusqu'à la mise en place d'un nouveau système de comptes nationaux qui donneront des indications non seulement sur les « flux » mais également sur les « stocks », la connaissance statistique des patrimoines est pratiquement nulle en France. On rappellera donc simplement que, selon le Centre de recherche et de documentation sur la consommation (C. R. E. D. O. C.), 4,5 % des familles posséderaient 38,5 % du patrimoine privé national et, à l'autre extrême, 20 % des Français ne posséderaient rien. *Grosso modo*, il semblerait que les patrimoines soient deux fois plus concentrés que les revenus.

## § 2. — LA RELATIVE EFFICACITÉ DES TRANSFERTS DE REVENUS

### A. — *Approche globale.*

Les impôts et les cotisations sociales d'une part, les prestations sociales d'autre part doivent en principe réduire les inégalités de revenus.

Qu'en est-il dans la réalité ?

La réponse à cette question n'est pas évidente car elle supposerait que, pour chaque catégorie socio-professionnelle et chaque niveau de revenu, on fasse le bilan des prélèvements (directs ou indirects) et des prestations.

Ce bilan a été tenté par une étude émanant du ministère des finances, portant sur l'année 1968 (1) et concernant uniquement les salariés (agriculture exclue). On peut en tirer la conclusion qu'en dépit du volume global des transferts sociaux, leur incidence sur les revenus des salariés est faible, sauf dans le cas de familles très nombreuses.

---

(1) Statistiques et études financières n° 1972/5.

Globalement en effet, les soldes établis à partir des comptes nationaux sont négatifs (c'est-à-dire que les prélèvements excèdent les prestations) ce qui s'explique par le fait que les travailleurs en activité doivent entretenir les travailleurs retraités et par le fait que toutes les dépenses publiques ne sont pas des transferts sociaux.

Les soldes moyens s'établissent ainsi :

	ENSEIGNEMENT compris (1).	ENSEIGNEMENT non compris.
	(En francs.)	
Cotisations patronales comprises . . . . .	— 6 681	— 7 990
Cotisations patronales non comprises . . .	— 3 068	— 4 378

(1) Il s'agit uniquement des prestations afférentes à l'enseignement ; on n'a pas tenu compte des dépenses publiques d'enseignement.

Dans l'étude précitée, les ménages sont classés en fonction de la situation de famille (célibataires, mariés sans enfant, un à cinq enfants) et en fonction des revenus (cinq revenus ont été étudiés : 6 000 F par an, 12 000 F, 20 000 F, 30 000 F, 50 000 F).

Si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements (cotisations patronales incluses) et l'ensemble des prestations, on constate tout d'abord :

— que le solde est toujours négatif, quel que soit le niveau des revenus, pour les célibataires, les ménages sans enfant et les ménages avec un seul enfant (dans ce dernier cas, cependant, le solde correspondant à un revenu de 6 000 F par an est très légèrement positif) ;

— qu'inversement, le solde est toujours positif, quel que soit le revenu, pour les familles de quatre ou cinq enfants.

Le tableau suivant résume les conclusions de l'étude pour ce qui est des ménages ayant deux ou trois enfants :

	SALAIRE ANNUEL (en francs).				
	6 000	12 000	20 000	30 000	50 000
Solde des prélèvements et transferts pour une famille de deux enfants :					
En francs .....	+ 4 292	+ 1 057	— 2 168	— 5 065	— 10 110
En pourcentage du salaire direct .....	+ 71,5 %	+ 8,8 %	— 18,8 %	— 16,8 %	— 20,2 %
Solde des prélèvements et transferts pour une famille de trois enfants :					
En francs .....	+ 8 152	+ 4 877	+ 1 559	+ 746	— 6 327
En pourcentage du salaire direct .....	+ 135 %	+ 40,6 %	+ 7,8 %	+ 2,5 %	— 12,6 %

B. — *Approches partielles.*

Sans doute est-il plus facile de n'examiner qu'une partie du problème, en se limitant à l'examen du poids relatif des impôts payés par les salariés. Ainsi, la même étude permet de calculer la charge fiscale pesant sur une famille de deux enfants.

**Impôts payés en pourcentage du salaire reçu.**  
(En 1968.)

NIVEAU DU SALAIRE ANNUEL	IMPOTS indirects.	IMPOTS directs.	TOTAL
6 000 F.....	20,6 %	0	20,6 %
12 000 F.....	17,47 %	0	17,47 %
20 000 F.....	15,82 %	3,6 %	19,42 %
30 000 F.....	14,91 %	6,5 %	21,41 %
50 000 F.....	14 %	9,7 %	23,7 %

En réalité, la dégressivité apparente des impôts indirects serait sensiblement moins accusée si les pourcentages étaient calculés non pas en fonction du seul salaire, mais en fonction de l'ensemble des salaires et des prestations sociales.

Ce qui en revanche n'est guère contestable c'est que, malgré l'existence de quatre taux de T. V. A. (le taux réduit frappant en principe les produits de grande consommation et le taux majoré

les produits de luxe), l'impôt indirect est pratiquement proportionnel à la consommation (1) et donc dégressif par rapport au revenu. En effet, le taux réduit de T. V. A. ne joue en définitive que sur un nombre relativement limité d'articles ou de services et le taux majoré ne frappe qu'un nombre encore plus restreint de produits.

L'impôt indirect ne semblant donc pas avoir d'effet réducteur des inégalités des revenus, qu'en est-il de l'impôt direct ?

Si l'on reprend l'étude du C. E. R. C., citée plus haut, sur la hiérarchie comparée des salaires dans les principaux pays, on constate que l'impôt progressif sur le revenu réduit inégalement selon les pays la hiérarchie des salaires.

Si l'écrasement est plus fort aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne et plus léger aux Etats-Unis (où l'éventail des salaires est d'ailleurs beaucoup moins ouvert), l'incidence de l'impôt sur le revenu est à peu près la même en France, en Allemagne et en Italie de telle sorte que la hiérarchie comparée des salaires avant impôt n'est pas modifiée et la France reste le pays où l'écart entre ingénieur ou cadre supérieur (directeur général exclu), d'une part, et ouvrier, d'autre part, est le plus accusé. Par exemple, le coefficient est de 1 à 3,5 entre ouvrier et ingénieur mariés sans enfant après impôt direct au lieu de 1 à 3,9 avant impôt.

D'une étude du Commissariat général du Plan, publiée en 1972, sur les revenus des différentes catégories socio-professionnelles, on peut tirer le tableau suivant (par construction, le revenu moyen d'un Français avant et après impôt a été fixé à 100).

	REVENU avant impôt (revenu moyen = 100).	REVENU après impôt direct (revenu moyen = 100).
Cadres supérieurs et professions libérales .....	309	290,8
Patrons de l'industrie et du commerce.	243	237,3
Cadres moyens .....	158	158,6
Français moyen .....	100	100
Employés .....	88	90,2
Ouvriers .....	77	80,4
Inactifs .....	31	24,5

(1) Les impôts indirects absorbent 12,6 % à 15,1 % des dépenses de consommation selon les groupes socio-professionnels, 14 % à 17,5 % des dépenses des salariés selon que le salaire varie du simple au quintuple.

Ce tableau montre que l'impôt direct ne joue pas un rôle très important dans la réduction des inégalités de revenus. En effet, le coefficient hiérarchique entre groupes qui est de 9,97 avant impôt (indice 309 pour les cadres supérieurs et indice 31 pour les inactifs) est encore de 9,86 après impôt. De même, on ne constate qu'un assez faible tassement du coefficient entre, par exemple, les ouvriers et les cadres supérieurs ou entre les ouvriers et les patrons.

Ce phénomène *a priori* surprenant, lorsqu'on le compare à l'acuité avec laquelle est ressenti l'impôt direct dans notre pays, s'explique par le fait que le total des revenus imposés ne représente en définitive qu'une part assez modeste de l'ensemble des ressources des ménages (de l'ordre de 30 % semble-t-il).

Sur ce point, il convient de préciser que la totalité des revenus non imposés ne correspond pas à de la fraude fiscale mais découle pour partie de différents régimes d'exonération et de déduction.

**On arrive donc à la conclusion que le système fiscal dans son ensemble (impôts directs et indirects) n'a guère d'effet réducteur des inégalités. Un tel effet n'est exercé que par le jeu des cotisations et des prestations sociales au travers de mécanismes le plus souvent difficiles à cerner avec précision.**

### Conclusion.

La France et avec elle l'ensemble du monde occidental se trouvent sans doute devant la première crise économique grave depuis l'après-guerre. Cette crise, d'un type nouveau, correspond à un changement de l'équilibre économique mondial entraînant, pour la France, une diminution du pouvoir d'achat national ou, ce qui revient au même, la nécessité de transférer vers l'extérieur une part supplémentaire de la production nationale.

Comment répartir ce prélèvement ? Il n'y a que deux possibilités qui, toutes deux, éloignent du fonctionnement classique d'une économie libérale :

1° L'inflation, qui entraîne progressivement la désagrégation du corps social ; d'aucuns évoqueront le « modèle anglais » ou le « modèle italien » ;

2° Un plan rénové qui distribue équitablement des richesses dont la croissance se fait plus lente et répartisse avec justice d'éventuels sacrifices, c'est-à-dire en fasse supporter l'essentiel aux plus favorisés et en exonère les plus défavorisés.

Le premier Plan (Plan Monnet) avait contribué à sortir la France de la crise d'après-guerre. Depuis, la croissance rapide (et relativement facile) de la production nationale a progressivement fait perdre de vue les raisons d'être d'une planification véritable. Ces raisons apparaissent de nouveau en pleine lumière. Le VII<sup>e</sup> Plan en tirera-t-il les conséquences ?

Deux éléments fondamentaux conditionnent une planification : le taux de croissance, l'évolution des prix.

Certes, ces deux éléments ne sont pas entièrement dans les mains des responsables de la politique économique, mais ce serait s'avouer vaincu d'avance que d'admettre que, pour l'essentiel, ils leur échappent. S'il est vrai, dans une certaine mesure, qu'« **on ne choisit pas un taux de croissance** », il est non moins vrai qu'**on ne le subit pas**.

On ne saurait ignorer, en effet, l'incidence décisive que peuvent avoir les finances publiques sur l'évolution de la conjoncture et sur le taux de croissance.

Un VII<sup>e</sup> Plan « défaitiste » n'aurait pas de raison d'être : **le VII<sup>e</sup> Plan sera un plan de crise ou il ne sera pas.**

C'est en ayant à l'esprit cette certitude qu'il convient de s'interroger maintenant sur les moyens que proposent les orientations préliminaires pour surmonter la crise.

DEUXIEME PARTIE

---

UNE QUESTION

LES ORIENTATIONS PROPOSEES  
OFFRENT-ELLES LES MOYENS DE SURMONTER LA CRISE ?

---

Dans cette deuxième partie, nous devrions en principe vérifier la cohérence financière des orientations proposées par le Gouvernement et nous interroger sur l'adéquation des moyens prévus aux objectifs poursuivis.

Mais le contenu du rapport gouvernemental ne permet pas de le faire dans la mesure où il ne contient pas d'orientations quantitatives. D'ailleurs, le Gouvernement n'a exprimé sa préférence pour un taux de croissance assez élevé qu'après l'avis du Conseil économique et social, c'est-à-dire après que, dans sa quasi-intégralité, le document qui nous est soumis eut été rédigé. Ce seul fait montre bien qu'il serait vain de chercher à vérifier la cohérence financière d'orientations essentiellement qualitatives dont il apparaît ainsi qu'elles s'accommoderaient de n'importe quel taux de croissance.

Malgré tout, il a paru intéressant à votre rapporteur de présenter une analyse des orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan qui concernent la Commission des Finances. Pour ce faire, il a été utilement aidé par divers travaux préparatoires à la définition de ces orientations qui lui ont été communiqués par le Commissariat général du Plan.

Il est ainsi possible d'examiner successivement les moyens proposés :

- pour réduire l'inflation, le chômage et le déficit extérieur ;
- pour réduire les inégalités.

## SECTION 1

### Les moyens de réduire l'inflation, le chômage et le déficit extérieur.

#### § 1. — LES ORIENTATIONS STRUCTURELLES

Dans l'esprit des planificateurs la nécessité de dégager un « surplus exportable » tout en rétablissant le plein emploi implique :

- une limitation de la demande intérieure et donc de ses deux composantes (consommation et investissement) ;
- un ralentissement des tendances observées dans le passé en ce qui concerne la substitution du capital au travail.

Ces deux orientations correspondent à la volonté exprimée dans le rapport gouvernemental de **mettre fin aux modes inflationnistes de financement des investissements**. Dans ce but, les orientations préliminaires préconisent de réaliser l'équilibre entre l'épargne et l'investissement en ajustant, pourrait-on dire, *a priori* le montant des investissements au volume de l'épargne potentielle. De la sorte, **l'équilibre entre l'épargne et l'investissement serait réalisé sans que l'inflation ait à opérer un transfert d'épargne « forcée »** des prêteurs vers les emprunteurs, c'est-à-dire globalement des ménages vers les entreprises et les administrations.

Pour analyser les deux orientations énoncées ci-dessus, dans l'optique qui doit être celle de la Commission des Finances, on privilégiera deux points particuliers :

- le développement de l'épargne des ménages ;
- l'utilisation plus rationnelle des facteurs de production.

#### A. — *Le développement de l'épargne des ménages.*

En termes de comptabilité nationale, l'épargne des ménages n'est qu'une des quatre composantes de l'épargne intérieure. Les trois autres composantes sont l'épargne des entreprises, l'épargne des administrations (c'est-à-dire l'excédent de leurs ressources sur leurs dépenses de fonctionnement) et l'épargne des institutions financières. Certes, il ne faut pas négliger ces trois autres sources

d'épargne. Mais, dans la mesure où l'épargne prêtée provient pour l'essentiel des particuliers, il est légitime de privilégier dans notre analyse le rôle de l'épargne des ménages. Elle joue en effet un rôle déterminant dans l'ajustement global de l'épargne à l'investissement.

Accroître l'épargne des ménages ou limiter leur consommation sont deux aspects du même problème.

*Si l'on parle de freiner la consommation*, diverses possibilités se présentent à l'esprit, parmi lesquelles on peut citer à titre d'exemples :

- ne pas alléger les impôts sur la consommation ;
- réglementer la publicité ; l'intérêt d'une telle réglementation serait à la fois de freiner la consommation de certains produits, notamment de produits importés ou de produits inutiles, et d'éviter le gaspillage parfois franchement abusif que représentent les budgets publicitaires de certaines firmes.

*Si l'on parle de développer l'épargne*, la première recommandation à formuler est naturellement, comme le prévoient les orientations préliminaires, **d'éviter que l'inflation ne continue à « spolier » les épargnants.**

Mais il faut, semble-t-il, distinguer entre l'action sur le volume de l'épargne (autrement dit sur la propension à épargner dont il faudrait examiner si elle est susceptible d'être accrue ou si elle constitue une donnée stable) et l'action en faveur de la consolidation de l'épargne.

A cet égard, on peut regretter que le rapport gouvernemental, qui préconise certes une **« rémunération réelle de l'épargne stable »**, ne définisse pas les moyens d'y parvenir.

Dans cette optique, on peut s'interroger sur l'intérêt que présenterait **une indexation sélective de l'épargne** qui pourrait bénéficier par exemple (par analogie avec la durée minimum actuelle des plans d'épargne logement) aux avoirs épargnés pendant quatre ans au moins. L'indexation du capital devrait naturellement s'accompagner d'une diminution appropriée des taux d'intérêt et sans doute aussi de la suppression d'un certain nombre d'avantages fiscaux.

Plusieurs raisons militent actuellement en faveur d'un recours limité à cette technique :

- *au moment où l'augmentation des revenus du travail est généralement plus que proportionnelle à l'accroissement du coût*

de la vie, une telle solution conduirait à limiter l'ampleur du prélèvement opéré par l'inflation sur les ressources d'épargne. Il est nécessaire de préciser que le montant de cette ponction a pu être évalué, pour la seule année 1974, à une somme de près de 70 milliards de francs, ce qui représente un prélèvement supérieur au total des pertes enregistrées par les ressources d'épargne des ménages au cours de toute la décennie 1960-1970 ;

— pour faciliter la constitution de ressources à long terme, l'interdiction de rémunérer les comptes à vue devrait être maintenue ;

— l'indexation des emprunts ne conduirait d'ailleurs pas forcément à l'augmentation des charges des entreprises ; la diminution des taux d'intérêt, l'étalement dans le temps du service de ces emprunts, l'encouragement à la stabilité de l'épargne procureraient des facilités financières non négligeables aux unités de production ; en outre, le coût des moyens de financement obéirait à une certaine logique économique, ce qui permettrait en définitive l'amélioration des techniques de choix des investissements.

Le débat sur l'indexation limitée de l'épargne ne doit donc pas être évité ; cette solution représente un intérêt particulier au moment où le rythme de hausse des prix de détail demeure élevé.

#### B. — *L'utilisation plus rationnelle des facteurs de production.*

Selon le rapport du Gouvernement, « le financement inflationniste de l'économie nécessite **une utilisation plus efficace du capital** ».

Cette ligne d'action, qui découle de l'analyse des causes de l'inflation sous-tendant le rapport gouvernemental, semble très importante. Pour la respecter, le Gouvernement propose deux voies complémentaires :

- une plus grande rigueur ;
- une plus grande sélectivité.

Dans cette optique, le Gouvernement propose d'agir sur les règles du jeu monétaires, financières et fiscales qui influent sur la décision d'investir et, à cette fin :

- de rétablir un coût effectif du capital ;
- de lutter contre les phénomènes spéculatifs ;

— de revoir certaines règles fiscales (amortissements) dans le sens d'une plus grande neutralité à l'égard des choix d'investissement.

Ces différents points sont *explicités dans le rapport du groupe administratif « financement de la croissance »*. En raison de leur intérêt, quelques passages de ce rapport sont cités en annexe.

### 1° POURQUOI CHERCHER A RETABLIR UN COUT EFFECTIF DU CAPITAL ?

L'idée sous-jacente est la suivante : pour que le système économique fonctionne de façon rationnelle et optimale (donc sans gaspillage de ressources), **il faut que la décision d'investir puisse résulter d'une comparaison** entre, d'une part, le supplément de production que permettra l'investissement et, d'autre part, le coût de l'investissement qui doit refléter l'abondance ou la rareté du capital dans une situation économique donnée. Or **cette comparaison est actuellement faussée par divers phénomènes qui abaissent artificiellement le coût du capital.**

Selon les analyses des experts du Plan, ces phénomènes sont essentiellement de deux types :

- l'inflation, qui réduit (et parfois annule) le coût des emprunts et qui opère globalement un transfert de ressources des ménages vers les entreprises (1), transfert assimilable à une « épargne forcée » ;
- le régime fiscal des amortissements dégressifs qui, selon les experts, pousse les entreprises à renouveler rapidement leurs équipements, fût-ce à un niveau inchangé de capacité productive.

Il résulte de cette situation que **certains investissements d'une rentabilité douteuse sont réalisés** alors qu'un calcul économique effectué sur des bases saines aurait conduit à les éliminer. Les experts du Commissariat général du Plan (2) mettent bien en relief **les conséquences de cette situation :**

- gaspillage des ressources nationales ;
- accroissement des tensions inflationnistes (dans la mesure où les investissements « irrationnels » ne permettent pas de créer une offre suffisante pour compenser l'accroissement de la demande induit par l'investissement) ;
- baisse de la productivité du capital (les experts évaluent cette baisse à 0,7 % par an depuis 1964).

---

(1) Il y a aussi des transferts au sein des « ménages » selon qu'ils sont emprunteurs ou prêteurs et également des ménages vers les administrations.

(2) Cf. rapport du groupe administratif « Financement de la croissance ».

Avec la consommation, l'investissement constitue l'une des deux composantes de la demande intérieure. Une politique visant à contenir cette dernière ne peut donc s'accommoder d'un « excès d'investissement ».

**Mais il convient** d'insister sur le fait que, dans une **telle optique**, limiter l'investissement signifie **supprimer le gaspillage** d'investissements et non pas renoncer aux investissements qui, en augmentant les capacités nationales de production ou en améliorant la qualité de la vie, doivent au contraire être développés.

## 2° COMMENT RATIONALISER L'UTILISATION DU CAPITAL ?

**Le renchérissement du coût des emprunts** serait, selon les opérations préliminaires, un premier moyen de rationaliser le calcul économique relatif à la décision d'investir.

Une telle orientation, au demeurant cohérente avec la volonté de mieux rémunérer l'épargne des ménages, semble tout à fait **compatible avec une indexation de l'épargne longue** dont l'éventualité a été examinée plus haut.

Encore faut-il observer que les effets bénéfiques attendus d'une plus juste évaluation du coût des emprunts seraient annulés si la quasi-totalité des investissements des entreprises étaient autofinancés. Il s'agit là d'une question importante mais à propos de laquelle **les orientations préliminaires semblent manquer de cohérence**.

D'une part, en effet, la volonté de rationaliser l'investissement en le rendant plus coûteux implique que le degré d'autofinancement des investissements ne soit pas trop élevé. Mais d'autre part les orientations préliminaires proposent *d'augmenter* la part de l'épargne propre des entreprises dans la valeur ajoutée. Et, dans cette optique, le rapport gouvernemental envisage des allègements fiscaux (relatifs aux modes de comptabilisation des stocks et des immobilisations), ce qui semble peu cohérent avec les orientations proposées, comme on le verra plus loin, en ce qui concerne la fiscalité des investissements.

Il devra être remédié à cette incohérence lors de la deuxième phase d'élaboration du Plan en tenant compte **des inconvénients et des avantages de l'autofinancement que l'on peut résumer en deux observations :**

— des marges d'autofinancement trop abondantes sont critiquables du point de vue économique dans la mesure où elles

peuvent permettre des investissements inutiles ; elles sont également critiquables du point de vue social dans la mesure où elles peuvent résulter d'une répartition inéquitable des revenus issus de la production et donc aboutir à l'appropriation par les détenteurs du capital d'une partie des fruits du travail ;

— inversement, des marges d'autofinancement insuffisantes peuvent paralyser des entreprises efficaces et dynamiques et nuire à la compétitivité des entreprises françaises.

Cela devrait conduire à **maintenir les marges d'autofinancement des entreprises françaises à un niveau analogue à celui observé chez leurs concurrents étrangers.**

**Un deuxième moyen** proposé consiste à **rendre moins favorable le régime fiscal des investissements.** Si l'on se réfère au rapport du groupe de travail sur le financement de la croissance, il s'agirait de faire du régime de l'amortissement dégressif (qui, selon les experts, « fouette l'investissement de manière générale et indifférenciée ») non plus la règle mais l'exception (1). Dans cette optique, **l'amortissement dégressif serait un moyen d'encouragement sélectif** à certains investissements et serait ainsi conçu comme « *un avantage différentiel par rapport à un régime de droit commun plus neutre à l'égard du comportement des investisseurs* ». Parmi les secteurs susceptibles de bénéficier de cet encouragement sélectif, les experts citent les industries d'équipement.

**Un troisième moyen** n'est que brièvement évoqué. Il consisterait à **aménager la structure des cotisations sociales** assises sur les salaires.

En effet, **alors que le système fiscal et l'inflation contribuent à réduire le coût du « facteur capital », c'est exactement le contraire qui se produit pour le « facteur travail » :**

— d'une part, en effet, le coût du travail est pratiquement indexé sur l'inflation puisque, dans nos économies modernes, une baisse du pouvoir d'achat des salaires est exclue ;

— d'autre part, le poids des cotisations sociales assises sur les salaires dissuade beaucoup d'employeurs et les pousse à substituer le capital au travail.

Ainsi donc **les conditions du choix entre capital et travail sont faussées** et les experts du Commissariat général du Plan y voient un facteur de substitution irrationnelle du capital au travail.

---

(1) Voir les extraits de ce rapport en annexe.

Pour moins pénaliser le travail, **trois directions de recherche** doivent être explorées :

— l'une d'elles figure dans le rapport gouvernemental : il s'agirait de *rendre les cotisations (autres que celles de l'assurance vieillesse) proportionnelles aux salaires*, c'est-à-dire les dé plafonner ; dans la mesure où un tel dé plafonnement s'accompagnerait d'une baisse des taux destinée à maintenir inchangé le niveau global du prélèvement, il en résulterait une répartition différente de la charge des cotisations sociales qui favoriserait peut-être la création d'emplois correspondant à des salaires se situant au-dessous, au niveau, ou quelque peu au-dessus du plafond de la Sécurité sociale ; on pense en particulier aux emplois à temps partiel que le système actuel pénalise fortement ;

— une deuxième possibilité, qui n'est pas mentionnée explicitement dans le rapport gouvernemental mais qui a été évoquée devant la Commission des Finances, consisterait à *prendre comme assiette des cotisations sociales non pas seulement les salaires qui ne constituent qu'un élément de la valeur ajoutée par une entreprise, mais l'ensemble de cette valeur ajoutée* ; cela irait effectivement dans le sens d'une égalisation des charges pesant sur le travail et le capital et donc d'une utilisation plus rationnelle de ces deux facteurs de production ;

— une troisième orientation possible consisterait à *envisager un financement différent des prestations sociales en distinguant celles qui doivent rester à la charge des entreprises dans la mesure où elles relèvent de la « solidarité professionnelle » et celles qui devraient être « budgétisées » dans la mesure où elles relèvent de la « solidarité nationale »* (on pense en particulier aux prestations familiales). Cela signifierait un allègement des cotisations sociales compensé par une augmentation du rendement des impôts proprement dits, c'est-à-dire, en l'état actuel du système fiscal, des impôts directs.

### 3° SCHEMA DU RAISONNEMENT DES PLANIFICATEURS

En substance, le raisonnement qui sous-tend les orientations que l'on vient d'analyser se résume ainsi :

— pour réduire les tensions inflationnistes, il faut chercher à ajuster le niveau des investissements au montant de l'épargne potentielle ;

— quels que soient les résultats de la politique d'encouragement à l'épargne, il est très probable que son volume global demeurera inférieur au niveau de l'investissement nécessaire pour assurer le plein emploi si l'on ne modifie pas les habitudes en matière d'investissement ;

— **pour réaliser l'objectif prioritaire du plein emploi, tout en ajustant le niveau de l'investissement à celui de l'épargne**, il faut donc inverser les tendances passées et, au lieu de continuer à substituer de façon accélérée le capital au travail, il faut recourir de préférence aux investissements créateurs d'emplois.

Ce raisonnement signifie qu'il faut **optimiser la combinaison des facteurs de production disponibles** en faisant davantage appel au facteur travail devenu relativement plus abondant et en économisant le facteur capital dont la rentabilité diminue.

*Il ne semble pas d'ailleurs que, contrairement à ce que paraissent sous-entendre certains passages du rapport gouvernemental, le raisonnement ainsi schématisé soit contradictoire avec le développement de nos exportations qui exclut toute baisse de la productivité.*

En effet, pour la commodité des raisonnements, on assimile trop souvent l'évolution de la productivité globale de l'économie à l'évolution de la productivité apparente du travail, c'est-à-dire de la valeur ajoutée par personne active (ou par heure de travail). A la limite, cette assimilation conduit à considérer qu'un investissement est « productif » dès lors qu'il permet de produire davantage avec la même main-d'œuvre. On voit bien qu'une telle assimilation n'est pas fondée dans la mesure où elle fait abstraction du coût de l'investissement et donc de la productivité du capital.

La compétitivité d'une économie dépend donc de la façon plus ou moins rationnelle et efficace dont se combinent le facteur travail et le facteur capital et le raisonnement économique démontre qu'un pays a intérêt à exporter des produits « incorporant » le facteur de production le plus abondant à l'intérieur de ses frontières et à importer des produits « incorporant » le facteur de production pour lequel il est le moins bien pourvu.

Comme on le voit, les conséquences de la crise que nous traversons conduisent à mettre en cause beaucoup de modes de raisonnement.

#### 4° *UNE PLUS GRANDE SELECTIVITE*

L'effort de rigueur proposé par le Gouvernement en ce qui concerne, de façon générale, la décision d'investir, s'accompagne de la recherche d'une plus grande sélectivité.

Une action sélective en matière d'investissement doit permettre une réorientation de l'appareil productif français qui s'impose d'autant plus que la crise mondiale actuelle favorise une nouvelle division internationale du travail.

Une meilleure utilisation des facteurs de production dans l'industrie française implique un effort de développement volontariste de certains secteurs et la restructuration de secteurs plus traditionnels.

Dans le premier cas, il s'agit de renforcer les branches susceptibles d'accroître nos exportations vers les marchés des pays neufs qui s'industrialisent et de réduire nos propres importations de produits, c'est le cas en particulier du secteur des biens d'équipement (machines-outils, moteurs Diesel) et du secteur des produits intermédiaires chimiques dérivés de la synthèse organique.

Dans le deuxième cas, les activités confrontées à des problèmes d'adaptation telles les industries automobile et aéronautique, ou les industries textiles devront accélérer, avec l'aide d'interventions à caractère sectoriel, une diversification permettant de mieux valoriser leur potentiel de main-d'œuvre et de capital fixe.

Enfin les investissements doivent être accentués dans les industries de pointe qui paraissent désormais les mieux adaptées aux possibilités des économies occidentales et devraient voir de nouveaux débouchés s'ouvrir à elles.

Cette orientation implique de la part de l'Etat un soutien accru à la recherche et à la diffusion de l'innovation.

Dans le même ordre d'idées et également dans le souci de rééquilibrer notre balance commerciale, l'envoi à l'étranger de jeunes techniciens pourrait être favorisé dans la mesure où certains pays clients demandent des usines « clés en main, fonctionnement compris ». Cela contribuerait sans doute à « fidéliser » nos clients et aussi à développer le rayonnement culturel de notre pays.

§ 2. — LE « RÉGLAGE » DE LA CONJONCTURE EN FONCTION  
DES ORIENTATIONS STRUCTURELLES

A. — *La politique monétaire.*

Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan insiste sur la nécessité de contrôler la création monétaire afin d'éviter une expansion trop rapide du crédit ; ce document envisage alors l'institution d'une « politique de régulation à moyen terme de la masse monétaire », fondée sur le maintien de la croissance des disponibilités « au voisinage » de l'augmentation prévue pour la production intérieure brute en valeur. L'objet de cette politique est évidemment de limiter la hausse des prix de détail ; ses modalités n'ont pas encore été précisées, mais une exigence de souplesse suffisante devrait être respectée pour ne pas paralyser l'action conjoncturelle.

Votre rapporteur entend cependant formuler deux remarques essentielles relatives à la validité de cette « ligne d'action ».

1<sup>o</sup> *L'institution d'une « norme de régulation à moyen terme de la masse monétaire » peut-elle contribuer à limiter l'augmentation des prix de détail ?*

Les enseignements de l'expérience française ne permettent pas de répondre avec précision à une telle question.

Une comparaison entre les évolutions trimestrielles de la masse monétaire et de la production intérieure brute en valeur ne permet de constater aucun lien évident entre ces deux agrégats pendant la période 1959-1970. Mais l'idée d'une action sur l'activité économique par les variations du montant des actifs liquides et quasi liquides est fondée sur l'existence d'un délai de réaction plus ou moins long de la production intérieure brute en valeur. Dans le cas de la France, il est concevable d'estimer à environ une année la réponse des agrégats à l'évolution des disponibilités ; il convient donc de comparer le taux de progression de la masse monétaire à l'année T avec le pourcentage d'augmentation de la production intérieure brute en valeur T + 1. Des corrélations extrêmement positives apparaissent alors entre le taux de crois-

sance de ces deux séries, notamment en 1959-1960, 1963-1964-1965, 1968 et 1969. Ces trois périodes coïncident d'ailleurs avec l'institution de mesures monétaires plus ou moins restrictives : un freinage de la croissance monétaire se traduit, environ un an plus tard, par un ralentissement de l'augmentation de la production intérieure brute en valeur. Ce ralentissement de l'activité économique est-il le résultat d'une diminution de la production ou d'une diminution du rythme de hausse des prix de détail ? Une liaison entre l'évolution de la masse monétaire et celle des prix de détail peut être établie ; mais l'étude de la corrélation entre le taux de croissance trimestriel de la masse monétaire et le taux de croissance trimestriel de l'indice des prix de détail, décalé d'un an environ, laisse subsister de nombreuses incertitudes.

Le tableau ci-dessous a pour objet de comparer le taux de croissance de la masse monétaire à l'année T et le pourcentage de hausse des prix de détail à l'année T + 1 :

TAUX DE CROISSANCE DE LA MASSE MONETAIRE (1).		HAUSSE DES PRIX DE DETAIL	
1966 .....	+ 10,6 %	1967 .....	+ 3,3 %
1967 .....	+ 13,1 %	1968 .....	+ 5,3 %
1968 .....	+ 11,6 %	1969 .....	+ 5,9 %
1969 .....	+ 6,1 %	1970 .....	+ 5,3 %
1970 .....	+ 15,2 %	1971 .....	+ 5,6 %
1971 .....	+ 18,2 %	1972 .....	+ 6,9 %
1972 .....	+ 18,6 %	1973 .....	+ 8,5 %
1973 .....	+ 15,0 %	1974 .....	+ 15,2 %

(1) Masse monétaire : montant total des disponibilités monétaires et des avoirs quasi monétaires gérés par les banques et le Trésor public.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette comparaison :

— la corrélation entre la progression de la masse monétaire et celle des prix de détail n'est pas toujours évidente : le ralentissement de l'expansion des disponibilités constaté en 1973 n'a pas empêché le taux de hausse des prix de passer de 8,5 % en 1973 à 15,2 % en 1974 ;

— quand un lien de cause à effet peut être établi entre l'augmentation de la masse monétaire et celle du coût de la vie, la hausse des prix de détail n'est pas proportionnelle à l'accroisse-

ment des disponibilités : en 1970, le taux de croissance de la masse monétaire a nettement augmenté sans pour autant susciter un important accroissement des prix de détail.

Dans ces conditions, sans nier la complexité des relations entre la masse monétaire, la production intérieure brute en valeur et la hausse des prix, il semble difficile de prétendre réduire l'augmentation du niveau général des prix en disciplinant l'évolution de la masse monétaire. Les auteurs du rapport ont d'ailleurs bien compris que la définition d'une « norme » correspondait à l'élaboration d'une technique nécessaire, mais non exclusive, en vue d'induire des réflexions dans le rythme de la hausse des prix.

Au surplus, la fixation des prix n'obéit pas toujours aux tendances spontanées de la conjoncture et de nombreuses décisions d'ordre institutionnel définissent une « part incompressible d'inflation » en instituant des « prix administrés ».

*2° L'existence d'une « norme de régulation à moyen terme de la masse monétaire » peut-elle imposer de nouvelles contraintes à la politique de régulation de la conjoncture par le contrôle de la création monétaire ?*

La fixation *a priori* d'une norme de référence pour l'évolution de la masse monétaire risque de limiter l'efficacité de la politique anticyclique.

Sans doute les objectifs du Plan doivent-ils être appréciés en moyenne période. De plus, des théoriciens quantitativistes ont insisté sur la nécessité de discipliner à longue échéance les variations des moyens de paiement afin d'obtenir des résultats positifs pour réduire la hausse des prix de détail. Enfin, le « rapport » insiste sur l'idée d'une « souplesse suffisante pour ne pas paralyser l'action conjoncturelle ».

Si telle devait être en définitive la solution retenue, les choix des Pouvoirs publics devraient pourtant obéir à une ligne d'action relativement contraignante. Plusieurs difficultés risquent en effet de surgir à bref délai :

— la « norme » est fixée au voisinage de la croissance prévue pour la production intérieure brute en valeur ; des erreurs d'estimation peuvent conduire, en cours d'exécution du Plan, à corriger des évaluations trop optimistes ou trop pessimistes ; l'intérêt d'une « norme » semble alors peu évident ;

— la fixation à *moyen terme* de la « norme » suppose le refus de manipuler fréquemment l'offre de monnaie ; la « souplesse » évoquée par le rapport limite singulièrement l'efficacité du recours à la « norme » ;

— une fixation indifférenciée de la progression de la masse monétaire conduit à souligner l'interdépendance des éventuels mouvements spéculatifs sur le franc, de la nécessité d'équilibrer les finances publiques et de la détermination des montants souhaitables des crédits à l'économie. Des arbitrages devront être opérés en faveur de telle ou telle contrepartie ;

— enfin, la réalisation de l'objectif de limitation de la croissance monétaire suppose l'octroi de nombreuses incitations aux établissements bancaires et financiers afin de favoriser la constitution de ressources à long terme. Deux techniques très différentes par leur incidence sur les comptes d'exploitation des intermédiaires peuvent être utilisées :

- *l'action par les taux d'intérêt* : une augmentation des rémunérations servies sur les comptes d'épargne ou sur les livrets constituera pour ces établissements une importante charge financière ;
- *l'action sur les réserves obligatoires* : l'exclusion de l'assiette des réserves obligatoires des ressources à long terme procurera aux établissements concernés une importante facilité de trésorerie.

#### B. — *La politique budgétaire.*

Selon les orientations préliminaires proposées dans le rapport du Gouvernement, la politique budgétaire doit contribuer à contenir la demande intérieure « qu'un déséquilibre des finances publiques ne manquerait pas relancer ».

Dans cette optique il est proposé de **maintenir un équilibre global des finances publiques**. Cette notion ne signifie pas que le solde du budget de l'Etat devra être égal à zéro car les termes employés doivent être compris **dans l'optique de la comptabilité nationale** dont l'articulation ne coïncide pas toujours avec celle du budget de l'Etat.

La volonté de maintenir l'équilibre global des finances publiques signifie en fait que la capacité de financement de l'Etat, c'est-à-dire

l'excédent de ses recettes définitives sur ses dépenses définitives (dépenses de fonctionnement, subventions investissements, dotations en capital) devra compenser les besoins de financement (excédent des dépenses définitives sur les recettes définitives) des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

Il faut donc souligner que, dans cette optique, il n'est tenu compte ni des prêts de l'Etat et des autres collectivités publiques ni de leurs emprunts. Prêts et emprunts constituent des « opérations financières » à propos desquelles le rapport du Gouvernement ne prévoit pas d'orientation. La norme de l'équilibre des finances publiques au sens de la comptabilité nationale est donc compatible avec le fait que l'Etat finance par l'emprunt des dépenses temporaires (prêts du F. D. E. S. par exemple), ce qui peut se traduire par un déficit budgétaire.

Dans les années passées, **la confusion a été trop souvent entretenue** entre les notions d'équilibre budgétaire au sens des lois de **finances et d'équilibre des finances publiques** au sens de la comptabilité nationale.

Il serait donc souhaitable **que le VII<sup>e</sup> Plan traduise en termes de lois de finances les contraintes définies** en matière de finances publiques de façon à dissiper les confusions préjudiciables à une juste appréciation de l'incidence des finances publiques sur la situation économique.

A ce propos, la deuxième phase d'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan pourrait être l'occasion d'approfondir les connaissances en la matière, ce qui pourrait peut-être conduire à « affiner » **la norme proposée dans les orientations préliminaires.**

On ne peut en effet qu'être frappé par **la symétrie des raisonnements concernant la politique monétaire et la politique budgétaire**: d'un côté la progression de la masse monétaire devrait être analogue à celle de la production intérieure brute en valeur, d'un autre côté les finances publiques devraient être en équilibre. Dans les deux cas il est proposé une « norme » que l'on pourrait qualifier de « structurelle », c'est-à-dire devant être respectée quel que soit l'état de la conjoncture économique.

**Le raisonnement qui sous-tend la définition de ces normes appelle quelques réserves.**

S'agissant des finances publiques, on peut tout d'abord se demander si, dans le but de contenir la demande intérieure, l'équi-

libre est suffisant et s'il ne faut pas aller jusqu'à rechercher un excédent, seul moyen d'augmenter l'épargne intérieure afin de dégager le surplus nécessaire à l'exportation.

Inversement, dans l'hypothèse d'une croissance ralentie, dont il est dit par ailleurs qu'elle nécessitera un abourdissement des prélèvements obligatoires, si l'on veut maintenir l'équilibre des finances publiques, on peut se demander si un certain déficit ne serait pas de nature à soutenir opportunément une conjoncture économique déprimée. L'analyse économique et les exemples étrangers ne permettent pas en tout cas d'exclure *a priori* cette hypothèse. Ils démontrent d'ailleurs qu'un déficit des finances publiques ne risque d'avoir des effets inflationnistes (1) que s'il est financé par des moyens monétaires et non par des ressources d'épargne.

Ces quelques considérations font souhaiter que la partie du VII<sup>e</sup> Plan consacrée aux finances publiques, et, plus précisément, aux effets des soldes budgétaires, s'inspirent d'une analyse plus affinée que celle qui semble sous-tendre les orientations préliminaires. **Sans doute faudrait-il prévoir une modulation de la norme proposée en fonction de l'hypothèse de croissance retenue.**

La même remarque vaut pour les normes à définir en ce qui concerne **les masses budgétaires**. Sur ce point les orientations préliminaires manquent en effet de précision.

Si la référence à l'équilibre des finances publiques ne constitue pas une novation par rapport aux années passées, en revanche le fait qu'il ne soit pas explicitement fait référence à une norme de croissance des dépenses publiques laisse la porte ouverte à une inflexion de la tendance observée au cours des dernières années.

Depuis une dizaine d'années, en effet, **les pouvoirs publics se sont efforcés de limiter la croissance des dépenses publiques à un rythme équivalent à l'augmentation de la production intérieure brute**. Cela correspondait à la volonté de plafonner la part des dépenses publiques (et des prélèvements obligatoires) dans la production intérieure brute, et on reviendra plus loin sur cet aspect de la question. Mais, ce qui est intéressant à ce stade de l'analyse, c'est d'observer que, dans l'esprit des Gouvernements, cette règle de conduite était considérée comme une garantie de de la « neutralité » des finances publiques en matière d'évolution conjoncturelle ou même comme un moyen de freiner l'inflation.

---

(1) Ce risque est au demeurant limité en période de sous-emploi des capacités de production.

Une telle analyse est contestable dans la mesure où le raisonnement économique démontre qu'*une augmentation de la dépense publique, qu'elle soit inférieure, égale ou supérieure à la croissance de la production intérieure brute, a toujours une incidence expansionniste*. Certes, cette incidence est fonction de l'ampleur de la variation des dépenses publiques, mais il faut souligner qu'aucune variation n'est « neutre ».

Le rapport gouvernemental sur les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan semble retenir la possibilité d'une augmentation des dépenses consolidées des administrations légèrement plus rapide que celle de la production intérieure brute en valeur.

Lors de la phase d'élaboration définitive du VII<sup>e</sup> Plan, **ce point devra naturellement être précisé** en tenant compte de l'effet expansionniste de toute augmentation de la dépense publique.

### C. — *La politique des prix et de la concurrence.*

Des actions contre d'éventuelles difficultés conjoncturelles en matière de hausse des prix peuvent également être menées par le biais de la politique des prix et de la concurrence.

En matière de politique des prix, le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan n'est pas très détaillé. Il est en effet difficile de concevoir à l'avance une politique des prix qui agisse sur les causes de l'inflation.

Le VI<sup>e</sup> Plan avait prévu que le contrôle des prix serait maintenu dans les secteurs abrités de la concurrence étrangère, tel le secteur des services, tandis qu'une certaine liberté serait rétablie dans les secteurs abrités. Désormais, la situation est aggravée par le fait que, compte tenu de l'inflation mondiale généralisée, ce frein à la hausse constitué par la concurrence étrangère n'existe plus.

Aussi, depuis la fin de 1974, le Gouvernement a resserré le dispositif de contrôle des prix à la production des produits industriels : une politique d'accords conclus avec les entreprises ou secteurs professionnels permet de déterminer forfaitairement l'évolution des prix industriels.

Il convient d'éviter cependant que les mesures sectorielles de réglementation des prix n'introduisent des distorsions au détriment de secteurs engagés dans la concurrence internationale.

Au-delà de ces mesures de contrôle, un des objectifs du Plan devrait être d'essayer de **restaurer une certaine concurrence par**

**les prix.** En effet, actuellement, la concurrence entre entreprises se fait de moins en moins par une action sur les prix, mais par d'autres méthodes telles que la publicité ou l'amélioration de la qualité du service.

Les tendances inflationnistes devront également être combattues par la politique de la concurrence.

Il convient de renforcer la régression des ententes et des abus de position dominante, de reviser la réglementation en matière de restructuration et de concentration, d'assurer une concurrence effective et loyale dans les activités commerciales, ce qui implique notamment un contrôle des ventes à prix coûtant et des ventes directes abusives et une régression de la publicité mensongère.

Le rapport sur le Plan n'accorde pratiquement aucune place au problème des circuits de distribution : en effet, l'analyse des experts du Plan conclut à ce que le secteur tertiaire ne joue plus globalement ni un rôle moteur ni un rôle amplificateur dans l'inflation. Il serait souhaitable cependant que la seconde phase des travaux d'élaboration du Plan permette *d'approfondir l'étude sur les problèmes de distribution qui se posent dans certains secteurs.*

A cette occasion, il conviendrait d'examiner, au vu des résultats obtenus jusqu'à présent, la possibilité d'adapter certaines dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat à l'évolution de la situation économique en général et à celle de la distribution en particulier. Une telle étude, qui devrait se fonder sur une analyse sectorielle approfondie du *rôle des circuits de distribution dans le processus inflationniste*, pourrait porter également sur les avantages et les inconvénients d'**une réglementation de la publicité commerciale.**

## SECTION 2.

### Les moyens de réduire les inégalités.

Dans cet avis, présenté au nom de la Commission des Finances, les moyens proposés par le Gouvernement pour réduire les inégalités doivent naturellement être envisagés sous un angle financier.

Dès l'abord, une constatation s'impose : **les moyens disponibles dépendront de l'évolution générale des finances publiques**, c'est-à-dire :

- de l'évolution des dépenses publiques ;
- de l'évolution des recettes ;
- de l'évolution du solde.

Naturellement, les choix relatifs à deux de ces trois éléments conditionnent automatiquement le troisième.

**Dans les orientations préliminaires, le choix primordial porte sur le solde** : les finances publiques devront être équilibrées.

Il s'agit là à coup sûr d'une contrainte importante dans la mesure où elle exclut toute évolution tant soit peu divergente des recettes et des dépenses publiques. **On peut donc se demander s'il est judicieux de choisir comme première contrainte l'équilibre des finances publiques.**

En effet, comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport pour avis, les deux types de projection pour 1980 (taux de croissance à 5,2 % et à 3,8 %) reposent tous deux sur un ralentissement de la croissance des dépenses par rapport aux années passées et, malgré cela, ils démontrent que l'équilibre des finances publiques sera très difficile à maintenir :

— dans l'hypothèse d'une croissance forte, l'équilibre ne pourrait être maintenu sans accroître la pression fiscale que si aucune action nouvelle n'était entreprise (comment en serait-il ainsi si l'on veut réduire les inégalités sociales ?) ;

— dans l'hypothèse d'une croissance ralentie, le maintien de l'équilibre budgétaire impliquerait une augmentation significative de la part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute.

Sans doute peut-on reprocher au rapport gouvernemental de ne pas oser indiquer plus nettement que le choix fait en faveur de l'équilibre des finances publiques implique pratiquement à coup sûr une augmentation de la pression fiscale.

Tels sont les préalables qu'il fallait poser avant d'analyser deux orientations qui apparaissent dans le rapport gouvernemental :

- rendre les dépenses plus efficaces ;
- rendre les prélèvements plus justes.

## § 1. — PLUS GRANDE EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

### A. — *Les principes généraux.*

Si l'on peut espérer freiner, par rapport aux tendances passées, la croissance des dépenses publiques, peut-on pour autant envisager de ne pas accroître, quel que soit le taux de croissance, leur part dans la production intérieure brute ?

A cette question essentielle, le rapport gouvernemental ne donne pas de réponse explicite mais, implicitement, il répond par la négative.

Les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan prévoient cependant de **modérer la croissance des dépenses publiques.**

Elles prévoient également d'**en accroître la sélectivité et l'efficacité :**

— en demandant aux administrations de repenser leurs missions et d'étudier les réaffectations possibles de leurs moyens actuels (ce que l'on pourrait exprimer autrement en disant qu'il s'agit de revoir les « services votés ») ;

— en concentrant la protection sociale sur les catégories qui en ont le plus besoin ;

— en assurant une meilleure coordination entre la mise en place de nouveaux équipements (investissements publics) et le fonctionnement des services collectifs.

1° **S'agissant des transferts sociaux**, les quelques indications contenues dans la première partie du présent avis ont permis de constater que, malgré leur volume (30 % du revenu disponible des

ménages proviennent de transferts et cette proportion n'a cessé de croître) leur incidence sur la réduction des inégalités est assez limitée.

Pour rendre certaines prestations plus sélectives, le rapport gouvernemental propose en termes assez vagues :

— soit de soumettre leur attribution à des conditions de ressources ;

— soit de les distribuer de façon égale mais en les incluant dans le revenu imposable.

Cette deuxième solution est explicitement envisagée en ce qui concerne les prestations familiales.

Pour le reste, on retiendra que le Gouvernement envisage :

— de substituer au minimum vieillesse un revenu minimum garanti qui pourrait être également attribué aux handicapés adultes;

— de supprimer (en matière d'assurance maladie) le ticket modérateur pour certaines catégories de population démunies de ressources (mais le rapport gouvernemental est rédigé sur ce point en termes sibyllins).

Sans doute conviendrait-il aussi d'empêcher que certains mécanismes de protection contre les risques sociaux (en matière de licenciements pour raisons économiques par exemple) ne soient pas détournés de leur objet.

De même, faut-il veiller à ce que certains mécanismes d'assistance qui doivent avoir par nature un caractère provisoire et conjoncturel (on pense en particulier aux différentes formules d'aide aux chômeurs) ne prennent pas dans l'esprit de certains un caractère durable.

2° **S'agissant des investissements collectifs**, les orientations préliminaires ne contiennent guère d'indications. On se bornera donc à souhaiter qu'au cours de la deuxième phase d'élaboration du Plan, **la volonté de mettre fin aux gaspillages** constatés en ce qui concerne les investissements des entreprises préside aussi aux choix qui seront faits en matière d'investissements publics. On peut, à titre illustratif, citer **quelques exemples** :

— éviter, au niveau national ou local, de réaliser des équipements socio-culturels ou sportifs « de prestige » ;

— ne pas privilégier les filières d'enseignement les moins coûteuses (universités par exemple) au détriment de filières plus utiles à la collectivité et plus formatrices ;

— en matière de logement, empêcher que les aides publiques ne soient détournées de leur finalité et qu'un développement anarchique des résidences secondaires ne soit lui aussi à l'origine de gaspillages que n'autorise plus la situation économique.

B. — *Les investissements des collectivités locales.*

Principales responsables des investissements collectifs, les collectivités territoriales ont un rôle déterminant à jouer dans la réduction des inégalités sociales.

Une planification efficace des équipements collectifs postule une répartition rationnelle entre l'Etat et les collectivités locales, puisque, ainsi que vient de le rappeler M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, « les investissements des collectivités locales atteignent 28 milliards de francs, soit deux fois plus que les équipements civils de l'Etat. Les deux tiers de l'effort national d'équipement du territoire sont assurés par les communes, les départements et leurs groupements ». Il est nécessaire, le rapport sur l'orientation préliminaire du Plan étant muet à ce propos, de chiffrer de façon plus précise l'importance de ces investissements. Les derniers éléments nous sont fournis par les comptes de la Nation de l'année 1973, annexés au projet de loi de finances pour 1975.

**Tableau des emplois et des ressources des collectivités locales.**

	MILLIONS DE FRANCS		AUGMENTATION ANNUELLE en pourcentage.	
	1959.	1973.	1973.	Moyenne 1959-1973.
Emplois .....	12 548	65 162	22,2	12,5
Dont formation brute de capital fixe .....	8 594	20 490	14,8	13,2
Ressources .....	11 409	59 289	22,8	12,5
Dont impôts .....	7 801	45 319	46	13,4
Subventions .....	2 823	10 751	17,2	10,1
Besoin de financement.....	1 139	5 883	16,2	11,5

Source : Les comptes de la Nation de l'année 1973, p. 131.

Il résulte de ce tableau que l'effort d'équipement des collectivités locales est important : il représente le tiers de leurs emplois, financé notamment par une véritable explosion de la fiscalité, dont la progression, supérieure depuis 1959 à celle des subventions, est significative.

## Répartition des investissements par catégorie d'administrations.

	MILLIONS de francs.		VARIATION ANNUELLE EN POURCENTAGE			
	1959.	1973.	Volume.		Valeur.	
			1973.	Moyenne 1959-1973.	1973.	Moyenne 1959-1973.
Etat .....	1 888	9 148	3,9	7,7	10	11,9
Collectivités locales .....	3 594	20 490	8,4	9	14,8	13,2
Ensemble des administra- tions (1) .....	5 995	36 413	6,4	9,4	12,7	13,7

(1) Sont ajoutés les investissements des organismes semi-publics d'action économique, la sécurité sociale, les administrations privées, etc.

Source : Les comptes de la Nation 1973, p. 119.

La formation brute de capital fixe des collectivités locales connaît le plus fort accroissement des administrations en 1973, avec 14,8 %, alors que pour l'Etat la croissance demeure modérée.

1° *Les orientations du VII<sup>e</sup> Plan relatives aux collectivités locales.*

Le projet de loi retrace les intentions gouvernementales en termes généraux ; deux rubriques y sont consacrées, l'une traitant des responsabilités à confier aux collectivités locales, en y adaptant leurs moyens, l'autre tendant à renforcer le rôle spécifique des régions. Il vise à donner aux collectivités une *autonomie de décision* et une *capacité d'intervention* plus grandes tant pour la réalisation des équipements collectifs que pour la gestion des services publics, grâce au renforcement des exécutifs locaux et à l'élargissement des procédures de coopération entre collectivités publiques.

Ces procédures de coopération pourraient être développées notamment par la mise en œuvre d'organismes communs à des collectivités différentes même non limitrophes, la région constituant un cadre privilégié pour cette mise en œuvre.

Les ressources accrues des collectivités locales devraient être assurées, selon le projet, par une modernisation des bases des impôts locaux traditionnels et par l'affectation à leur profit du produit des cessions de droit de construire prévue par le projet de loi foncière. Enfin, des ressources globales doivent être substituées aux subventions spécifiques correspondantes.

Devant notre Assemblée, M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a précisé, le 21 mai 1975, les principaux efforts que le Gouvernement entendait développer en faveur des collectivités locales. Il a annoncé un plan réalisable à partir de 1976 et au cours des cinq années suivantes, qui revêtira deux formes principales : « La reprise en charge de certaines dépenses locales dans le cadre de la clarification des compétences et des financements, et les versements au nouveau fonds d'aide à l'équipement local ». Ce fonds sera alimenté par la partie péréquée de la recette procurée par la loi foncière, c'est-à-dire d'un montant de l'ordre d'un milliard de francs, et par le versement par l'Etat de crédits qui seront fixés chaque année. Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a précisé que le transfert de ces ressources de l'Etat progressera chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne un montant équivalent à la T. V. A. qui grève les équipements des collectivités locales, les mesures demandées correspondant aux principes évoqués, devront être précisées dans le budget pour 1976.

En ce qui concerne les *régions*, le Gouvernement entend opérer des transferts échelonnés d'attribution et de ressources en matière de financement des équipements collectifs, de planification et d'organisation de divers services publics ; les instances régionales doivent être consultées lors de l'élaboration du Plan national.

En outre, les régions pourraient être appelées à participer au financement de fonctions assumées par d'autres collectivités publiques, grâce à l'accroissement de leurs ressources propres.

Ces orientations résultent de *directives* adressées au *Commissaire au Plan* par le Premier Ministre en date du 11 décembre 1974, qui préconisent essentiellement une incitation à des plans locaux susceptibles d'être établis à l'initiative des départements, des villes, d'autres collectivités et établissements publics locaux.

Sur ces programmes locaux sélectifs, l'Etat et ses partenaires décentralisés pourront prendre conjointement des engagements fermes et pluriannuels, la préparation du VII<sup>e</sup> Plan devant être l'occasion d'accélérer, par étapes, le processus de décentralisation et de déconcentration.

Ces déclarations d'intentions précises, dont d'ailleurs la netteté est un peu atténuée dans le rapport sur l'orientation préliminaire, apparaissent comme étant de nature à aboutir à une définition plus claire et plus précise des responsabilités et des moyens respectifs de l'Etat et des collectivités locales.

## 2° *Commentaires des orientations proposées.*

Les données financières ont été, dans le domaine des collectivités locales comme dans les autres, écartées volontairement de la phase actuelle de préparation du Plan. Aussi est-il impossible de déboucher sur des conclusions chiffrées. Le document qui nous est soumis comporte cependant des orientations et des lignes d'action, dont se dégage la volonté de *mieux utiliser le capital nécessaire aux investissements*. Or, si l'Etat peut financer lui-même ses propres dépenses en capital, par les ressources fiscales qu'il prélève, les collectivités locales doivent recourir à des concours extérieurs, subventions ou emprunts. D'importantes contraintes pèsent donc sur elles, et leur besoin de financement doit être compatible avec l'équilibre financier général. Aussi, l'intention

déclarée de clarifier les compétences de l'Etat et des collectivités locales est à approuver. Cet effort de clarification et de rationalisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales devrait tendre à assurer une efficacité plus grande des équipements collectifs. En effet, jusqu'alors la répartition des compétences et l'imputation des charges financières ont connu des évolutions en sens divergents : dans certains cas, le processus de centralisation s'est poursuivi, par exemple en matière de nationalisation des établissements d'enseignement ; dans d'autres cas, des transferts de charge ont été opérés sur les collectivités locales, comme pour le réseau routier par exemple. Une remise en ordre, nécessaire, pourrait tendre à une globalisation aussi large que possible des transferts financiers en provenance du budget de l'Etat, plutôt qu'au versement de subventions spécifiques. Accompagnant cette globalisation, une politique contractuelle serait mise en œuvre, de nature à coordonner les politiques locales et la politique gouvernementale.

Mais il faut bien prendre conscience du fait que la création d'un fonds d'investissement peut être de nature à accroître la tutelle sur les collectivités locales, ainsi d'ailleurs que la généralisation de subventions globalisées.

L'autonomie de nos collectivités pourrait être affermie tant en ce qui concerne les recettes, par un transfert réel de ressources évolutives, qu'en ce qui concerne les fonctions, par un accroissement de la solidarité entre collectivités. Cela postule que nos collectivités, elles aussi, se dotent de plans pour les réalisations (plans d'équipements), pour le financement et pour le fonctionnement. Car il faut, dans la conjoncture actuelle, éviter certains investissements non strictement nécessaires et assurer une meilleure programmation des crédits d'équipement et de fonctionnement ; il faut, davantage que par le passé, mettre l'accent sur les moyens de faire fonctionner les équipements collectifs, notamment dans le secteur social et le secteur éducatif et culturel. Il faut donc prévoir des programmes financiers intégrés d'équipement et de fonctionnement.

Les plans intégrés devraient également permettre de pallier les déséquilibres régionaux, source de gaspillage, compte tenu des investissements particulièrement onéreux réalisés dans certaines zones dont le tissu urbain est dense.

Cela nécessite qu'un véritable pouvoir de décision soit attribué aux collectivités locales. Telles sont les intentions déclarées du

rapport gouvernemental qui nous est présenté. Ces intentions devront être affirmées et précisées, notamment sur le plan financier, dans la phase suivante de préparation du VII<sup>e</sup> Plan, afin qu'il soit porté remède à la situation particulièrement préoccupante de nos collectivités et que l'on puisse aboutir à des investissements efficaces et coordonnés.

§ 2. — PLUS GRANDE JUSTICE DES PRÉLÈVEMENTS

La contrainte de l'équilibre des finances publiques et la difficulté de contenir le taux de croissance des dépenses publiques en deçà de celui de la production intérieure brute conduisent implicitement le Gouvernement à *accepter une augmentation de la part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute*. Il propose à cette fin divers aménagements au système fiscal et aux cotisations sociales.

A. — *La structure des prélèvements obligatoires.*

Il convient, tout d'abord, de savoir d'où l'on part, c'est-à-dire comparer la situation présente et son évolution récente aux **projections pour 1980** établies par l'I. N. S. E. E. et un groupe administratif « finances publiques » réuni au Commissariat général du Plan.

Les deux tableaux ci-dessous présentent ces données de base (il doit être souligné que les projections pour 1980 correspondent à l'extrapolation des tendances passées **et ne constituent nullement des objectifs** associés aux orientations préliminaires).

Part des prélèvements obligatoires dans la production intérieure brute.

(En pourcentage.)

	1965	1970	1973	1980 (1)	
				Hypothèse n° 1	Hypothèse n° 2
Impôts directs .....	7,0	7,8	7,5	7,9	8,1
Impôts indirects .....	18,7	16,8	16,6	15,5	16,0
Cotisations sociales .....	13,6	15,1	15,6	16,0	15,9
Total .....	39,3	39,7	39,7	39,4	40,0

(1) L'hypothèse n° 1 correspond à un taux de croissance de la production intérieure brute de 5,2% par an (la hausse des prix étant alors de 9,2% par an) et l'hypothèse n° 2 à une croissance de 3,8% (la hausse annuelle des prix étant de 11,8%).

**Structure des prélèvements obligatoires.**

(En pourcentage.)

	1970	1973	1980 (1)	
			Hypothèse n° 1	Hypothèse n° 2
Impôts directs .....	19,6	18,9	20,1	20,3
Impôts indirects .....	42,4	41,9	39,3	40
Cotisations sociales .....	38	39,2	40,6	39,7
<b>Total .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) L'hypothèse n° 1 correspondant à un taux de croissance de la production intérieure brute de 5,2 % par an (la hausse des prix étant alors de 9,2 % par an) et l'hypothèse n° 2 à une croissance de 3,8 % (la hausse annuelle des prix étant de 11,8 %).

Dans les deux hypothèses, les projections aboutissent à une augmentation de la part des impôts directs et à une diminution de la part des impôts indirects.

**Les orientations préliminaires comportent-elles des inflexions par rapport aux tendances ainsi dégagées ?**

Le rapport gouvernemental ne semble pas avoir voulu proposer sur ce point au Parlement de choix précis et sans doute peut-on le regretter dans la mesure où de tels choix sembleraient devoir être faits avant d'entamer la deuxième phase d'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan.

En fait, le Gouvernement ne semble guère envisager d'infléchir les tendances observées puisqu'il propose (sans plus de précision) :

— de réduire progressivement la part des impôts indirects dans les prélèvements obligatoires ;

— d'augmenter la part de l'impôt sur le revenu (sans en accentuer la progressivité comme on le verra plus loin).

En revanche, sur le principal sujet d'inquiétude, qui est d'ailleurs en même temps la principale incertitude, à savoir l'évolution de **la part des cotisations sociales, le rapport gouvernemental ne propose rien**. Cette lacune est d'autant plus regrettable que, comme on l'a vu plus haut, **la restauration d'une hiérarchie plus saine du coût du travail et du coût du capital implique une révision du mode de financement de certains transferts sociaux**.

Certes, le dé plafonnement envisagé des cotisations sociales peut, à condition d'être compensé par une réduction correspondante de

leurs taux, contribuer à la réalisation d'un tel objectif dans une certaine mesure, mais il serait sans doute souhaitable d'entrer davantage au cœur du problème. A cette fin, l'élaboration définitive du VII<sup>e</sup> Plan devrait être l'occasion d'une réflexion approfondie **sur la façon optimale de répartir la charge des dépenses publiques entre les cotisations sociales** frappant les salaires versés par les employeurs, d'une part, **et le système fiscal** proprement dit, d'autre part. On pourrait utilement, à cette occasion, distinguer ce qui relève de la « **solidarité nationale** » tout en tenant compte du fait que certaines fonctions collectives (télécommunications, transports en commun, enseignement, par exemple) bénéficient indirectement aux entreprises, et ce qui relève de la **solidarité professionnelle**.

En tout état de cause, on ne peut éluder cette évidence : *si l'on veut réduire la part des cotisations sociales et des impôts indirects dans les prélèvements obligatoires, on ne peut qu'augmenter la part des impôts directs.*

#### B. — *Les orientations du VII<sup>e</sup> Plan en matière fiscale.*

L'analyse des orientations proposées à propos de chaque catégorie de prélèvement **conduit à se poser beaucoup de questions.**

##### 1<sup>o</sup> *Les cotisations sociales.*

En la matière, **le rapport gouvernemental n'est pas exempt de contradictions** puisque, dans sa première partie (page 21 du texte transmis au Sénat), il envisage simplement « une moindre dégressivité des cotisations » alors que, dans sa deuxième partie (p. 49), il est dit qu'elles devraient tendre à « représenter une part non plus dégressive mais proportionnelle du gain des cotisants ».

Si le rapport ajoute que le déplafonnement ne devrait en aucun cas porter sur les cotisations vieillesse, *il ne précise pas qu'un tel déplafonnement devrait s'accompagner d'une baisse des taux destinée à éviter une aggravation globale du prélèvement.*

C'est donc là **une première question** à soulever.

Il faudra, au cours de la deuxième phase d'élaboration du Plan, étudier l'incidence qu'aurait, en particulier en matière de créations d'emplois, la répartition de la charge des cotisations sociales découlant d'un déplafonnement accompagné d'une baisse des taux.

Mais, comme on l'a déjà suggéré plus haut, il faudrait **explorer aussi d'autres hypothèses** telles que :

— un ralentissement de la progression des cotisations sociales (élément moteur de l'aggravation de la pression fiscale globale) grâce à une plus grande rigueur dans la maîtrise des dépenses (lutter contre le gaspillage découlant par exemple du nombre excessif des spécialités pharmaceutiques ; insister sur le caractère provisoire de certaines prestations, en matière de chômage et de formation notamment) ;

— un financement différent de certaines dépenses sociales tenant compte de la nécessité de moins pénaliser le facteur travail par rapport au facteur capital et de distinguer les prestations qui doivent relever de la solidarité professionnelle et celles qui doivent relever de la solidarité nationale ; c'est dans cet esprit qu'ont été examinées plus haut les solutions consistant à « budgétiser » certaines prestations et à asseoir certaines cotisations non plus sur le seul salaire mais sur l'ensemble de la valeur ajoutée de l'entreprise.

**Toujours est-il qu'en l'état actuel des choses, aggraver le poids des cotisations sociales reviendrait à accroître les inégalités plutôt qu'à les réduire.**

## 2° *Les impôts indirects.*

Comme on l'a vu, les enquêtes statistiques démontrent que, en dépit de l'existence de quatre taux largement écartés, **la T. V. A. reste un impôt proportionnel à la consommation, et donc dégressif par rapport au revenu.**

Le rapport gouvernemental, qui envisage par ailleurs une diminution de la part des impôts indirects dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (1), **propose de corriger** le caractère non progressif de la fiscalité indirecte et envisage à cette fin **trois méthodes** :

- une réduction homothétique des divers taux de la T. V. A. ;
- un élargissement des écarts entre taux ;
- une redistribution des produits entre les taux.

La première méthode implique en fait un allègement global de la T. V. A. Or, lors de l'audition du Commissaire général au

---

(1) Ce qui signifie que le produit de ces impôts augmenterait moins vite que celui des impôts directs mais n'implique pas nécessairement un allègement de la fiscalité indirecte.

Plan par votre Commission des Finances, il a été précisé qu'un tel allègement ne pouvait être envisagé. Il y a donc là **une contradiction** que le débat public devrait permettre de lever.

Au demeurant, une réduction homothétique des taux, qui ne serait sans doute pas intégralement répercutée au niveau des prix de détail, *ne semblerait guère de nature à réduire les inégalités et son opportunité serait douteuse dans un contexte économique qui incite à freiner la consommation.*

Ce qui, en revanche, mériterait d'être examiné et irait dans le sens, à la fois d'une plus grande simplicité et d'une harmonisation européenne, serait *une unification du taux normal et du taux intermédiaire* de façon à ramener de quatre à trois le nombre des taux de la T. V. A.

La deuxième méthode envisagée (élargissement des écarts entre les taux) ne paraît guère réaliste puisque les taux actuels s'évaluent déjà de 7 % à 33 %.

**C'est donc finalement la troisième méthode** (redistribution des produits entre les taux) qui semblerait la mieux adaptée à l'objectif poursuivi.

### 3" *Les impôts directs.*

Sous réserve d'une brève allusion aux droits de succession, les orientations préliminaires ne concernent que l'impôt sur le revenu et non pas les autres impôts directs. Sans doute peut-on regretter cette lacune.

a) S'agissant des **droits de succession**, le rapport envisage d'en rendre le barème plus progressif.

Si les droits de succession ne peuvent constituer une recette fiscale importante, ils fournissent en revanche un **moyen de réduire les inégalités de patrimoine. C'est d'ailleurs là, me semble-t-il, le seul moyen proposé** par le Gouvernement pour lutter contre ces inégalités à la réduction desquelles le rapport gouvernemental semble pourtant attacher autant d'importance qu'à la réduction des inégalités de revenus.

Même si, dans une certaine mesure, l'imposition projetée des plus-values peut être considérée comme un moyen de réduire les inégalités de patrimoine, on peut se demander quels autres moyens

le Gouvernement envisage de mettre en œuvre à cette fin. C'est donc là **encore une question** que l'on peut se poser à la lecture de ces orientations fiscales.

b) **En matière d'impôt sur le revenu**, le rapport gouvernemental est plus détaillé.

S'il prévoit un accroissement de la part de cet impôt dans les prélèvements obligatoires, il stipule expressément que ce résultat devra être atteint **sans relèvement de barème** (1).

Les moyens proposés pour y parvenir soulèvent eux aussi **beaucoup de questions**.

Ainsi, par exemple, le rapport préconise-t-il (page 20 du texte transmis au Sénat) que « *à gain réel égal, quelles que soient la forme et la source de ce gain, l'impôt soit égal* ». En supposant que toutes les catégories de revenus soient également connues, on peut s'interroger sur les conséquences exactes que le Gouvernement entend tirer de ce principe.

On peut aussi se demander ce qu'il faut entendre exactement par « *traitement égal des différents types de revenus, y compris les revenus du patrimoine* ».

Pour accroître l'assiette de l'impôt sur le revenu, le rapport gouvernemental propose, à juste titre, de renforcer la lutte contre **la fraude fiscale** dont de récents rapports du Centre d'étude des revenus et des coûts et du Conseil des impôts ont contribué à manifester l'ampleur. A cette fin, il est notamment envisagé d'étendre l'usage des chèques et d'opérer plus systématiquement des redressements en fonction des éléments du train de vie.

Comme chacun sait, le Gouvernement envisage aussi d'inclure dans le revenu imposable **les plus-values** réalisées à l'occasion de la cession d'éléments du patrimoine, pour autant qu'elles excèdent l'érosion monétaire. Il se propose également de réduire le nombre et la portée des « régimes actuels d'exemption et de déduction » (sans plus de précisions).

Les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan proposent enfin :

— une extension du régime du **bénéfice réel** (éventuellement plus simplifié qu'il ne l'est actuellement) ;

— une plus grande **individualisation des forfaits** ;

---

(1) Comme on l'a vu dans la première partie de cet avis, une grande proportion des ressources des ménages échappe à l'impôt (en raison des régimes légaux d'exonération ou en raison de la fraude). Il semble donc en effet possible, par un élargissement de l'assiette, d'augmenter le rendement de l'impôt sans relèvement de barème.

— une dissociation **des revenus perçus par les entrepreneurs individuels** et les dirigeants des sociétés selon qu'ils rémunèrent du travail personnel ou qu'ils représentent des bénéfices de l'entreprise.

c) **Les impôts « oubliés ».**

On notera pour terminer que les voies explorées par le Gouvernement pour accroître le rendement des impôts directs excluent **l'imposition des sociétés** (on observera en particulier l'absence de toute allusion à l'impôt minimum) ainsi que les techniques consistant à asseoir une partie de l'impôt payable sur les revenus courants des ménages ou des entreprises, non pas sur les revenus eux-mêmes, mais sur les éléments d'actif. Au demeurant, les hypothèses ainsi évoquées ne pourraient être examinées que dans le cadre d'une **étude d'ensemble de la fiscalité d'Etat et de la fiscalité locale** dans la mesure où les principaux impôts locaux s'apparentent, les uns à un impôt minimum sur les entreprises, les autres à un impôt assis sur le patrimoine foncier. Une telle étude ne serait sans doute pas dénuée d'intérêt.

## CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La Commission des Finances a examiné ce qui lui a paru être la logique fondamentale des orientations proposées par le Gouvernement pour le VII<sup>e</sup> Plan. Elle a ensuite adopté quelques recommandations qui s'inscrivent dans cette logique. Elle a enfin formulé des observations ou des interrogations sur certains points du rapport gouvernemental.

### I. — LA LOGIQUE FONDAMENTALE DES ORIENTATIONS PRELIMINAIRES DU VII<sup>e</sup> PLAN

L'aspect « qualitatif » et non « quantitatif » des orientations proposées par le Gouvernement ne permettait pas à votre commission d'apprécier réellement leur cohérence financière. Elle en a donc plutôt recherché la logique profonde.

Les deux seuls objectifs proprement dits figurant dans le rapport gouvernemental (rétablir le **plein emploi** et l'**équilibre extérieur**) lui ont paru judicieusement choisis à condition de considérer en même temps **la réduction de l'inflation comme une contrainte impérative**. A cet égard, la commission aurait apprécié que les orientations proposées fussent plus normatives. C'est pourquoi, dans la mesure où il résulte des propos officiels que la hausse des prix risque de rester assez forte, la Commission pense que des mécanismes correcteurs (tels qu'une indexation sélective) auraient dû être prévus.

Quant à la volonté de **réduire les inégalités**, elle recueille, dans son principe, l'assentiment de la Commission, d'autant plus que l'une des principales causes de l'inflation réside dans le manque de cohésion du corps social que certains estiment imputable, du moins pour partie, aux trop grandes inégalités des revenus réels et de patrimoines actuellement observées dans notre pays.

Des orientations fondamentales ainsi définies découlent **un certain nombre de conséquences** sur lesquelles il convient d'insister.

### 1° L'objectif de l'équilibre extérieur.

3 % de notre production intérieure brute doivent être transférés de la satisfaction de la demande intérieure vers l'extérieur.

Cela implique un freinage de la demande intérieure d'autant plus accentué que le taux de croissance de la production intérieure brute sera faible.

Pour limiter la demande intérieure, il faut agir sur ses deux composantes :

- la consommation (des ménages et des administrations) ;
- l'investissement.

A cet égard, l'augmentation importante de la part des investissements dans la production intérieure brute (passée de 22,6 % en 1959 à 28,9 % en 1973) et la réduction corrélative de la part de la consommation démontre que l'effort de freinage de la demande intérieure doit porter sur ses deux composantes et pas uniquement sur la consommation.

Cette analyse rejoint celle que fait le planificateur quand il propose de renoncer aux « modes inflationnistes de financement de l'investissement ». En effet, quand l'investissement excède le niveau de l'épargne potentielle, l'ajustement nécessaire de l'un à l'autre ne peut se faire que par l'inflation qui crée une sorte « d'épargne forcée ».

Pour que l'ajustement se fasse sans inflation, il faut en quelque sorte que l'épargne et l'investissement fassent chacun un pas en direction de l'autre : il faut donc, d'une part, favoriser l'épargne (ce qui est une autre façon de dire qu'il faut freiner la consommation), et, d'autre part, éviter les gaspillages en matière d'investissement.

Ce raisonnement semble cohérent. Les conclusions auxquelles il aboutit sont également compatibles avec ce qu'implique la réalisation du plein emploi.

## 2° L'objectif de plein emploi.

Si l'on se refuse à ce que l'inflation continue à opérer un transfert de ressources de l'épargnant vers l'investisseur, il faut accepter de limiter le montant des investissements au montant de l'épargne potentielle (que l'on pourrait qualifier de « volontaire » pour la distinguer de l'épargne « forcée » engendrée par l'inflation).

L'investissement étant ainsi limité au montant de l'épargne disponible, l'objectif de plein emploi implique que l'on privilégie les investissements les plus créateurs d'emplois, ce qui revient à dire qu'il faut *ralentir* (ce qui ne signifie pas arrêter) ou, mieux, *rationaliser*, la substitution du capital au travail qui dans les dernières années s'est opérée à un rythme accéléré.

Les bases du calcul économique qui préside au choix de l'investissement et du type de production (plus ou moins de travail ou plus ou moins de capital) sont actuellement faussées par l'inflation et le système fiscal qui alourdissent le prix du travail et allègent celui du capital :

— le coût du travail est pratiquement indexé sur l'inflation, et il est accru par les cotisations sociales ;

— l'inflation, au contraire, allège le coût de l'investissement (dans la mesure où elle peut aller jusqu'à annuler le coût des emprunts) qui est en outre favorisé par le système fiscal.

Pour rationaliser l'utilisation du capital, il faut donc parvenir à une hiérarchie plus satisfaisante des coûts relatifs du capital et du travail. Cela implique notamment de rétablir *un coût réel* des emprunts, ce qui rejoint la nécessité d'assurer *une rémunération réelle de l'épargne* en vue de favoriser son développement.

\*

\* \*

Telle est ce qui a paru être à votre Commission des Finances la philosophie générale des orientations proposées par le Gouvernement. Le raisonnement ainsi schématisé semble cohérent.

## II. — TROIS RECOMMANDATIONS

La logique du raisonnement qui vient d'être schématisé semble impliquer certaines conclusions que le Gouvernement n'a pas tirées ou sur lesquelles le rapport qui nous est soumis n'insiste pas suffisamment. Telle est la raison pour laquelle il a paru utile à la Commission des Finances de présenter trois recommandations.

### 1° Indexer l'épargne stable.

Des auditions auxquelles elle a procédé, votre commission a recueilli le sentiment qu'il ne fallait pas nourrir trop d'illusions sur la possibilité de revenir, au cours des prochaines années, à un rythme de hausse des prix analogue à celui que nous connaissons avant 1968. Cela la conforte dans sa décision de recommander l'indexation de l'épargne stable qui lui semble s'imposer à la fois pour des raisons sociales et pour des raisons économiques.

**Socialement**, cette mesure éviterait des transferts forcés et aveugles de ressources entre agents économiques. Elle serait un facteur de réduction des inégalités puisqu'il est démontré que les épargnants qui peuvent le moins bien se protéger contre l'inflation sont ceux dont les revenus sont les plus modestes.

**D'un point de vue économique**, l'indexation de l'épargne stable serait doublement logique :

— elle favoriserait le développement souhaité de l'épargne des ménages et sa consolidation ;

— elle rationaliserait la décision d'investir, dans la mesure où les emprunts auraient un coût réel.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que l'indexation de l'épargne, et donc des emprunts, ne serait pas sans intérêt pour les emprunteurs eux-mêmes. D'une part, en effet, **par la baisse des taux d'intérêt nominaux** dont elle devrait nécessairement s'accompagner, elle permettrait en quelque sorte de repousser dans le temps le paiement d'intérêts qui, autrement, seraient, dans les premières annuités, plus élevés. D'autre part, dans une phase de

ralentissement de la hausse des prix, l'indexation pourrait s'avérer plus avantageuse pour l'emprunteur qu'un emprunt non indexé, mais à taux d'intérêt très élevé. En d'autres termes, l'indexation représente une charge, certes, mais une charge stable en valeur réelle.

Il n'a pas paru raisonnable à votre commission de proposer une indexation généralisée pour toutes les formes d'épargne, mais simplement pour l'épargne stable.

La définition de cette notion devrait faire l'objet d'études approfondies de caractère à la fois psychologique et technique.

**Psychologiquement**, il faut en effet choisir une durée telle que, sans être trop courte, elle ne soit pas non plus trop longue afin de ne pas dissuader les épargnants modestes de « bloquer » leurs avoirs. C'est par analogie avec les plans d'épargne-logement que la Commission des Finances a pensé qu'un délai de quatre ans pourrait convenir.

**Techniquement**, il faudra éviter que la coexistence d'une épargne stable pouvant bénéficier d'une indexation avec une épargne plus liquide et non indexée ne provoque un écart entre taux d'intérêt réels tel qu'apparaissent des mécanismes de transformation anormaux et dangereux. C'est pourquoi l'indexation de l'épargne stable devra sans doute entraîner une augmentation des divers taux d'intérêt rémunérant les dépôts d'épargne.

Enfin, l'indexation de l'épargne pourrait sans doute permettre de renoncer à certains avantages fiscaux, ce qui irait certainement dans le sens de l'égalité sociale et améliorerait quelque peu la situation des finances publiques.

## 2° Moins pénaliser fiscalement le facteur travail.

Comme on l'a vu, le poids des cotisations sociales grevant les salaires contribue à fausser la hiérarchie des coûts relatifs du travail et du capital.

A propos de l'assiette des cotisations sociales, **deux hypothèses semblent être examinées par le Gouvernement :**

— le déplafonnement des cotisations autres que les cotisations vieillesse ; à condition d'être accompagnée d'une baisse des taux

destinée à éviter l'aggravation globale du poids des cotisations, cette solution diminuerait peut-être, dans une mesure limitée, le caractère dissuasif des cotisations sociales pour les employeurs versant des salaires se situant au-dessous, au niveau, ou même légèrement au-dessus de l'actuel plafond (on pensera en particulier aux emplois à temps partiel) ;

— l'élargissement de l'assiette des cotisations : cette assiette ne serait plus constituée uniquement par le salaire qui n'est qu'un des éléments de la valeur ajoutée, mais par l'ensemble de cette valeur ajoutée ; cela pourrait être considéré, en effet, comme un traitement plus équitable du facteur travail et du facteur capital.

**Mais votre commission recommande qu'une troisième direction de recherche soit explorée :** Il lui semble, en effet, qu'il faudrait financer différemment les prestations sociales, selon qu'elles relèvent de la « **solidarité professionnelle** » ou de la **solidarité nationale**.

Les prestations considérées comme relevant de la solidarité nationale devraient être progressivement « budgétisées ».

Toutefois, dans la mesure où certains équipements collectifs bénéficient principalement aux entreprises (notamment dans le domaine des télécommunications, des transports, de l'enseignement), la recommandation ainsi formulée pourrait s'intégrer dans une réflexion plus large sur le financement de l'ensemble des dépenses publiques.

### 3° **Lutter contre tous les gaspillages.**

a) *S'agissant de la consommation privée*, votre commission souhaiterait que la deuxième phase d'élaboration du Plan fournisse l'occasion de rechercher dans quelle mesure certaines formes de publicité et certains types de distribution ne sont pas à l'origine de gaspillages que notre économie ne peut plus supporter.

b) *A propos des investissements privés*, les mesures envisagées par le Gouvernement et qui sont évoquées par ailleurs et la recommandation présentée plus haut par votre commission en faveur de l'indexation de l'épargne devraient permettre de rationaliser la décision d'investir et donc d'éviter en la matière certains gaspillages constatés dans les années passées.

c) *A propos des investissements publics*, il serait nécessaire :

— d'éviter, tant au niveau local que national, les investissements « somptuaires » ;

— de mieux répartir les équipements publics sur l'ensemble du territoire, d'autant plus que les distorsions existant en matière d'aménagement du territoire sont un facteur d'inflation ;

— de traduire en termes de loi de finances les contraintes qui seront fixées dans le VII<sup>e</sup> Plan en matière de finances publiques ;

— de prévoir que les fascicules budgétaires retraceront chaque année l'exécution des différents programmes individualisés qui seront inscrits dans le VII<sup>e</sup> Plan ;

— de chercher à mieux cerner la valeur des investissements sociaux et à clarifier la « production » qui en dérive (services rendus à la collectivité nationale), de façon à mieux appréhender la rentabilité du capital national.

d) *En ce qui concerne les transferts sociaux*, l'expérience a prouvé que malgré leur volume considérable, ils ne contribuaient pas très efficacement à la réduction des inégalités. Sans doute, convient-il donc d'en renforcer la sélectivité plutôt que d'en accroître fortement le montant global.

\*

\* \*

Dans le débat au cours duquel les recommandations précédentes ont été adoptées par votre Commission des Finances, diverses observations ont été formulées par ses membres :

— M. Coudé du Foresto, rapporteur général, a demandé que l'on n'envisage qu'avec une extrême prudence le dé plafonnement des cotisations de Sécurité sociale autres que l'assurance vieillesse dans la mesure où un tel dé plafonnement est vigoureusement combattu par certains partenaires sociaux ; il a déclaré ne pas élever d'objection à la budgétisation partielle de certaines prestations sociales ;

— M. Maurice Schumann a rappelé qu'il avait proposé depuis longtemps une certaine fiscalisation de la Sécurité sociale mais il a demandé qu'une proposition éventuellement formulée en ce sens ne vise pas exclusivement les allocations familiales ;

— M. Blin a estimé que le rapport gouvernemental témoignait d'une grande qualité dans la réflexion mais d'une grande insuffisance dans la définition des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs énoncés ;

— évoquant la situation de l'emploi, le président Edouard Bonnefous a notamment traité des problèmes posés par les travailleurs étrangers du point de vue budgétaire et de la balance des paiements ;

— M. Fosset a insisté sur le fait que les problèmes de l'emploi ne pourront être résolus par le seul secteur productif et qu'il faudrait donc développer les investissements publics ; cela implique que l'on modifie la structure de la consommation de façon à accroître la part des services collectifs.

### III. — OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS

Sur quelques points qui touchent directement ses compétences, la commission des Finances a cru déceler certaines contradictions ou certaines lacunes dans le rapport définissant les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan. Elle croit donc devoir appeler sur ces problèmes l'attention du Sénat et poser quelques questions au Gouvernement.

#### 1<sup>o</sup> La fiscalité des entreprises et de l'investissement.

L'intention discrètement exprimée de rendre plus rigoureux le régime fiscal de l'investissement (en faisant de l'amortissement dégressif non plus une règle mais l'exception) paraît contradictoire avec l'intention de revoir dans un sens plus favorable la réglementation relative au calcul des immobilisations.

A ce sujet, le président Edouard Bonnefous a demandé avec insistance que le Gouvernement définisse clairement ses intentions et mette fin à des attitudes ambiguës qui ne peuvent que décourager les investisseurs.

#### 2<sup>o</sup> Les normes à respecter en matière budgétaire et monétaire.

La commission s'est étonnée de ce que, dans un ensemble d'orientations plus qualitatives que quantitatives et dans une situation conjoncturelle aussi mouvante, deux normes très précises soient proposées en matière monétaire et budgétaire :

— maintenir le taux de croissance des disponibilités monétaires au niveau du taux de croissance de la production intérieure brute en valeur ;

— maintenir l'équilibre des finances publiques (au sens de la comptabilité nationale et non pas au sens des lois de finances).

*Il n'est pas évident que ces deux normes soient également adaptées à une situation de croissance lente ou rapide. Il serait donc souhaitable de les affiner.*

S'agissant plus précisément de l'équilibre des finances publiques, on peut s'interroger sur l'opportunité de fixer comme pre-

mière contrainte l'équilibre de préférence à une norme relative à l'évolution des dépenses ou des recettes. Le choix de l'équilibre en toute circonstance exclut, en effet, toute évolution tant soit peu divergente des dépenses publiques et de la pression fiscale.

Sur ce dernier point, la commission regrette que dans son rapport, le Gouvernement n'ait pas clairement tiré la conséquence du choix qu'il propose en matière d'équilibre des finances publiques. *Ce choix implique à coup sûr un certain accroissement de la pression fiscale qui sera d'autant plus marqué que la croissance économique sera lente.*

### 3° Les dépenses publiques.

Aucune orientation tant soit peu précise n'est proposée en ce qui concerne l'accroissement global des dépenses publiques. Il apparaît cependant en filigrane que, même si leur croissance est ralentie par rapport aux années passées, elle demeurera plus rapide que celle de la P. I. B. De la sorte, la part des dépenses publiques dans la P. I. B. devrait croître.

Si le rapport gouvernemental envisage une rationalisation des dépenses (notamment par une remise en cause de ce que nous appelons habituellement les « services votés »), la question ne semble pas avoir été abordée dans toute son ampleur puisque *la politique des subventions économiques* (1) n'est pas évoquée. Dans la mesure où cette politique est liée non seulement à la politique des tarifs publics, mais de façon générale aux choix faits en matière de « vérité des prix » (en particulier dans le secteur énergétique), votre commission souhaiterait que le Gouvernement précise ses intentions en matière de subventions.

Aucune orientation n'est également fixée en ce qui concerne l'évolution des *prestations sociales*. Il est seulement envisagé de faire varier certaines d'entre elles en fonction du revenu :

— soit directement en les subordonnant à des conditions de ressources ;

— soit indirectement en les incluant dans le revenu imposable (prestations familiales, par exemple).

Votre commission souhaiterait donc que le Gouvernement définisse plus nettement ses intentions en la matière.

---

(1) Qui constituent une part essentielle du budget de l'Etat.

#### 4° La réduction des inégalités.

Sur ce point plus que sur tout autre, *il faut éviter de faire naître des illusions* qui pourraient ensuite être déçues. C'est en ayant à l'esprit cette considération, que votre commission a constaté que les orientations préliminaires proposaient de réduire les inégalités de revenus et aussi *les inégalités de patrimoines*. Mais, si des moyens sont proposés pour réduire les inégalités de revenus, le seul moyen qui soit évoqué en matière d'inégalité de patrimoines est une accentuation de la progressivité des droits de succession. Ce problème a donné lieu à un large débat au sein de la commission :

— M. Edouard Bonnefous, président, a estimé que l'idée de vouloir supprimer toutes les inégalités de patrimoine était illusoire et qu'il était préférable de parler de mettre un terme aux inégalités *excessives* ;

— M. Fosset a souhaité qu'une éventuelle majoration des droits de succession soit limitée aux gros patrimoines et qu'une telle mesure soit accompagnée d'un grand effort d'explications auprès du public ;

— M. de Montalembert a déclaré qu'à ses yeux l'impôt sur les successions est un impôt inique et qu'il vaudrait mieux instituer un impôt modéré sur le capital ;

— M. Coudé du Foresto, rapporteur général, a indiqué qu'il n'était pas hostile à un impôt modéré sur le capital mais qu'il éprouvait à cet égard deux inquiétudes : que l'impôt ne reste pas modéré, et que sa productivité soit assez faible comme le montre l'exemple allemand.

#### 5° La fiscalité indirecte.

*Une contradiction* apparaît entre la possibilité évoquée dans le rapport gouvernemental de réduire de façon homothétique l'ensemble des taux de la T. V. A. et le fait que d'après les auditions auxquelles votre commission a procédé, le Gouvernement semble exclure un allègement global du poids de cette taxe.

Cette contradiction devrait être levée.

Parmi les moyens proposés pour rendre la T. V. A. un peu moins dégressive par rapport aux revenus, la Commission des Finances s'est prononcée en faveur d'une redistribution des produits entre les taux dans la mesure où il ne lui paraît pas réaliste d'envisager d'accroître l'écart entre les taux.

Pour aller dans le sens de l'harmonisation des fiscalités européennes et pour simplifier quelque peu une réglementation particulièrement complexe, la Commission suggère par ailleurs de ramener de quatre à trois le nombre des taux de la T. V. A. en fusionnant le taux intermédiaire et le taux normal.

Enfin, la commission n'a pas élevé d'objection à une éventuelle majoration des droits sur les alcools et les tabacs.

### 6° La fiscalité directe.

Votre commission souhaiterait tout d'abord que le Gouvernement énonce clairement les conséquences qu'il entend tirer de l'objectif qu'il propose, à savoir « *d'obtenir qu'à gain réel égal, quelles que soient la forme et la source de ce gain, l'impôt soit égal* ».

La commission souhaiterait également que le Gouvernement précise ses intentions en ce qui concerne *la fiscalité de l'épargne*.

De façon générale, les mesures proposées dans les orientations préliminaires en ce qui concerne l'impôt sur le revenu constituent l'énoncé des principes généraux dont les modalités de mise en application ne peuvent encore être précisées. La commission réserve donc à leur égard son point de vue tout en n'élevant pas d'objection à ce que les directions de recherche proposées par le Gouvernement soient explorées, notamment en ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale.

Au demeurant, votre commission a pris note d'une intention clairement exprimée par le Gouvernement : augmenter la part de l'impôt sur le revenu dans les ressources fiscales grâce à un élargissement de son assiette, à *l'exclusion de tout alourdissement du barème*.

Enfin, votre commission s'est demandé pourquoi les orientations relatives à la fiscalité directe traitent uniquement de l'impôt sur le revenu. On peut s'étonner en effet de ne rien trouver sur l'impo-

sition des sociétés. De même, peut-on regretter l'absence de toute réflexion sur la fiscalité locale qui est pourtant à l'origine de grandes inégalités entre contribuables.

### 7° Les collectivités locales.

M. Raybaud, rapporteur spécial du budget de l'intérieur, a proposé à la commission, qui les a faites siennes, les observations et recommandations suivantes touchant les collectivités locales :

a) Rechercher une meilleure cohérence des *circuits de décision* afin d'accroître l'efficacité économique et sociale des politiques suivies, par la diminution des délais entre le financement par l'Etat et la délégation des crédits aux communes par la région (les délais de douze à dix-huit mois se traduisant par une diminution du volume des travaux) ;

b) Etablissement de plans locaux et de programmes d'action prioritaire, à l'initiative des collectivités locales ;

c) Mise en place de formules originales de *groupement des efforts des petites communes*, avec, en aval, procédures de financement et d'exécution des plans ;

d) Afin de coordonner les politiques locales et la politique gouvernementale, *contrats* passés avec les communes ou leurs groupements, assortis de globalisation des subventions ;

e) Les équipements collectifs ne devraient pas systématiquement favoriser la *concentration urbaine* au prix d'un relèvement des coûts et d'une aggravation de l'inflation ;

f) Les dépenses de fonctionnement des équipements réalisés augmentant de façon sensible, il y a lieu d'adopter une méthode de planification comportant des *programmes financiers intégrés d'équipement et de fonctionnement*.

M. Blin a préconisé une plus grande rigueur dans le choix des investissements publics locaux.

\*  
\* \* \*

*En conclusion, la Commission des Finances a estimé que la façon la plus adaptée d'exprimer son avis sur les orientations préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan était de formuler les recommandations ou les observations présentées ci-dessus.*

# ANNEXE



## EXTRAITS DU RAPPORT DU GROUPE ADMINISTRATIF « FINANCEMENT DE LA CROISSANCE »

### A. — L'évolution passée des besoins d'investissement du secteur productif.

#### 1. LES DONNÉES GLOBALES

a) Depuis plus d'une décennie, le modèle français de croissance s'est caractérisé par l'élévation continue du taux d'investissement rapporté à la production intérieure brute.

Depuis 1959, la ligne de partage entre l'investissement et la consommation dans l'économie s'est sensiblement déplacée au profit du premier : l'investissement représentait 28,9 % de la production intérieure brute en 1973 contre 22,6 % en 1959.

Cet accroissement est, au total, imputable à une élévation de la formation brute de capital fixe de chacune des trois grandes catégories d'agents investisseurs. En effet, la formation brute de capital fixe en logements est passée sur la période de 6 % à 7,5 % de la production intérieure brute, et les investissements collectifs (formation brute de capital fixe des administrations) en représentaient respectivement 2,5 % et 3,8 %. L'essentiel de l'accroissement du taux d'investissement dans l'économie est toutefois imputable aux entreprises (tous secteurs confondus), puisque le taux d'investissement productif rapporté à la production intérieure brute est passé, dans le même temps, de 14,1 % à 17,7 %. Encore convient-il de souligner :

— que le taux d'investissement en équipements collectifs et en logements dans la production intérieure brute s'est stabilisé depuis 1967 et a même très légèrement régressé depuis cette date. Il s'en suit que depuis cinq ans l'élévation du taux global, certes ralentie, est uniquement imputable au secteur productif ;

— que l'évolution du taux d'investissement productif résulte de deux mouvements de sens contraire : le taux d'investissement des entreprises publiques a régressé de 4,7 % à 3,5 % de la production intérieure brute sur la période 1959-1973, tandis que dans le même temps le taux d'investissement des entreprises privées s'élevait fortement, passant de 9,4 % à 14,2 % de la production intérieure brute.

Cette double évolution a été particulièrement nette au cours des années récentes, puisque de 1968 à 1972, les investissements privés ont progressé de 80 % en valeur, contre 31 % pour les investissements des entreprises publiques. Ceux-ci ne représentent plus en 1972, hors logement, que 18,1 % de la formation brute de capital fixe des entreprises, contre 22,8 % quatre ans auparavant.

b) Le rythme de croissance ne suffit pas à expliquer l'évolution du taux d'investissement, puisque celui-ci progresse régulièrement alors même que le taux de croissance de la production intérieure brute en volume est fluctuant et s'établit à un niveau assez bas sur certaines périodes, notamment de 1964 à 1967. L'élévation du taux d'investissement traduit en fait une baisse de la productivité apparente du capital enregistrée pour l'ensemble de l'économie à partir de 1964 : la quantité d'investissements requise pour assurer un point de croissance de la production intérieure brute s'élève depuis cette date (1).

---

(1) Cette constatation ressort tant des données de la « Fresque historique du système productif » établie par P. N. S. E. E. que des comptes de la nation. Depuis 1964, la baisse moyenne annuelle de la productivité du capital s'établit à 0,7 %.

A cet égard, la période 1959-1973 peut s'analyser en trois phases :

— 1959-1964 : Croissance de l'investissement et croissance soutenue vont de pair, la productivité du capital est croissante ;

— 1964-1968 : La croissance relative de l'investissement est essentiellement due aux investissements en logement, tandis que la croissance reste modérée ; la productivité du capital commence à décroître ;

— 1968-1973 : L'investissement se stabilise à un niveau élevé, la croissance reprend à un rythme rapide mais la productivité du capital continue de se dégrader.

Cette évolution traduit principalement un rythme élevé de substitution capital-travail : le taux d'investissement rapporté à la valeur ajoutée des entreprises a en effet connu sa progression la plus vive de 1966 à 1969, gagnant deux points sur la période. Dans le même temps et surtout de 1964 à 1968, l'investissement des firmes a été orienté davantage vers les restructurations et les équipements de productivité — pour faire face à la compétition internationale — plus que vers l'accroissement des capacités de production même si ces deux composantes se trouvent dans de nombreux cas, intimement mêlées. Cette tendance s'est poursuivie dans les années récentes, les investissements comportant une part importante de renouvellement d'équipement vétuste. Depuis 1968, l'intensité capitaliste de l'appareil productif (rapport du capital fixe aux effectifs employés) s'est en effet accrue de 5,4 % par an en moyenne, du fait d'un fort accroissement de l'investissement et de la faible progression des effectifs occupés (respectivement 7 % et 0,5 % l'an dans la période 1967-1972).

En termes globaux, la baisse de productivité du capital paraît donc liée au fait que les investissements ont visé davantage à améliorer la productivité des firmes, mesurée par la productivité du travail, qu'à développer le volume de la production.

## 2. LES DONNÉES SECTORIELLES

Une telle analyse doit cependant faire mention des très fortes disparités sectorielles relevées à cet égard. Dans les industries d'équipement, par exemple, la forte progression des effectifs (2,5 % l'an sur la période 1967-1972) liée à une progression de l'investissement égale à la moyenne du secteur productif (7,1 % l'an) a déterminé un taux de substitution capital-travail assez faible (4,5 % l'an) et le maintien d'une productivité croissante (2,2 %) allant de pair avec une vive progression de la productivité du travail (6,6 % l'an, contre 5,5 % en moyenne pour l'ensemble du secteur productif). Le développement des firmes s'est donc largement orienté vers l'accroissement des capacités, faisant appel à la fois à la main-d'œuvre et à des équipements très productifs.

A l'inverse, les industries de consommation ont vu dans la même période leur effectif diminuer (de 0,6 % l'an), l'intensité capitaliste croître fortement (7,3 % l'an) de même que la productivité des travailleurs occupés (6 % l'an), mais la productivité du capital a fléchi. En d'autres termes la valeur ajoutée des firmes de ce secteur, c'est-à-dire leur production en termes réels, s'est accrue moins vite que leur équipement.

Dans les services et les commerces, le taux d'accroissement des effectifs a été élevé (d'où de faibles gains de productivité du travail), mais l'intensité capitaliste s'est accrue fortement en raison du niveau très élevé du taux de croissance de l'investissement (plus de 10 %). Il s'ensuit que la productivité du capital a également décliné.

Il apparaît ainsi, sur la période 1960-1970, que la productivité du capital (mesurée par le rapport valeur ajoutée / capital) n'est régulièrement croissante que pour les secteurs de l'énergie et des industries de biens d'équipement. Elle est régulièrement décroissante dans les industries de biens de consommation et dans le B. T. P., les services et les commerces.

La productivité du travail (rapport valeur ajoutée / effectifs employés) est croissante dans tous les secteurs de l'économie mais beaucoup moins rapidement dans le B. T. P., les services et les commerces que dans le reste du système productif ; il semblerait donc logique d'attendre une dégradation de la rentabilité de ces trois secteurs. Or, on constate au contraire un maintien ou une élévation du rendement économique du capital fixe productif dans le B. T. P., les services et les commerces. L'explication en réside dans la croissance rapide des prix pratiqués par ces secteurs

abrités de la concurrence internationale et sujets à une forte demande intérieure. Leur taux de profit net demeure supérieur à celui de l'ensemble de l'économie du fait que l'industrie est fortement concurrencée par l'étranger à partir de 1963-1964 et connaît une croissance très modérée de ses prix. Ces conditions ont permis au B. T. P., aux services et aux commerces d'éviter un effort sensible de rationalisation.

### B. — Améliorer la productivité du capital.

Cette voie consisterait à essayer de rapprocher le taux d'investissement requis par la croissance du taux d'épargne accepté par les agents économiques, en cherchant à enrayer la dégradation de la productivité du capital constatée en moyenne dans l'ensemble de l'économie depuis 1964 et donc à promouvoir un mode de croissance moins dispendieux en capital.

Cette orientation paraît valable alors même que la dégradation de la productivité apparente du capital, qui semble s'être étendue aux industries intermédiaires et aux industries d'équipement depuis 1970, et n'épargnerait plus que les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications, ne s'est pas accompagnée d'une dégradation de la productivité globale des facteurs de production. Au point d'inflation, et surtout de vulnérabilité endémique à l'inflation, auquel nous sommes parvenus, il ne s'agit plus, en effet, de dire quelle est la croissance maximale à laquelle pourrait prétendre notre économie, compte tenu de ses disponibilités en main-d'œuvre et du taux de croissance de la productivité du travail qu'autoriserait la réalisation d'investissements aussi intensifs que par le passé. Le problème est de déterminer quel est le mode de croissance supportable par l'économie française sans déséquilibres majeurs.

La réponse à cette question découle de l'analyse précédente : c'est une forme de croissance qui permette d'assurer le plein emploi sans accélération de l'inflation c'est-à-dire, notamment, à un niveau d'investissement global compatible avec la propension à épargner. Compte tenu de l'écart subsistant entre celle-ci et le taux d'investissement requis pour assurer le plein emploi, aux rythmes passés de substitution de capital au travail, la promotion de cette forme de croissance passe nécessairement par une révision de nos comportements d'investissement visant à privilégier, dans l'effet attendu de celui-ci, l'extension des capacités de production et d'emploi par rapport à l'intensification capitalistique de la production et à la substitution du capital au travail.

Or il n'est pas besoin d'analyses de statistiques approfondies pour constater que notre organisation économique et sociale a, jusqu'ici, favorisé l'orientation inverse. Ont notamment joué en ce sens :

— le développement des charges sociales qu'entraîne, pour les entreprises, l'usage du travail ;

— la minoration du coût d'usage du capital résultant du maintien de taux d'intérêts réels faibles voire (dans la période d'inflation accélérée que nous connaissons) négatifs, en tout cas inférieurs aux taux d'actualisation du Plan ;

— le régime fiscal d'amortissement accéléré (dégressif) d'éléments d'actif comptabilisés pour leur prix nominal d'acquisition qui conduit les entreprises à renouveler rapidement leurs équipements, fût-ce à niveau inchangé de capacité productive, sous peine de voir se réduire leurs marges d'amortissement, se gonfler leurs impôts et finalement se restreindre leur marge brute d'autofinancement.

Ces différents éléments ont constitué un coup de fouet permanent à l'investissement et poussé à l'accroissement de l'intensité capitaliste de la production et du rythme de substitution du capital au travail. Il n'est pas question de nier le rôle incontestable qu'ils ont joué, à ce titre, dans la modernisation de l'économie française, à une époque où le comportement des entreprises n'était pas encore pleinement adapté aux exigences de la compétitivité. Mais il est probable qu'ils nous ont conduits trop loin dans cette voie, comme le montre la baisse continue de la productivité du capital constatée depuis 1964.

Cette baisse serait sans doute acceptable, en l'absence de dégradation de la productivité globale des facteurs, si la hausse continue du taux d'investissement qu'elle implique s'accompagnait d'un relèvement parallèle du taux d'épargne que les entreprises peuvent prélever sans relèvement accéléré de leurs prix ou que les ménages sont disposés à constituer sur leurs revenus disponibles. Elle serait également acceptable si, à taux d'épargne inchangé, l'évolution de nos disponibilités en main-d'œuvre nous permettait d'accepter une croissance nettement ralentie par rapport au passé. Mais tel n'est pas le cas. Dans ces conditions, refuser d'infléchir le modèle de croissance passé ne pourrait se résoudre que dans le sous-emploi ou l'inflation accélérée.

L'un des moyens de limiter ces risques alternatifs, compte tenu de l'étroitesse des marges dont on dispose pour agir sur l'offre de travail ou sur la propension à épargner, consiste sans doute à revenir sur les dispositions qui, dans notre organisation économique et sociale, introduisent un biais en faveur d'un renouvellement très rapide des équipements et d'une substitution accélérée du capital au travail. Trois dispositions déjà citées pourraient être revues en ce sens :

1. La politique des taux d'intérêt débiteurs (réclamés aux emprunteurs) que l'on pourrait laisser monter à un niveau tel que, compte tenu de l'érosion monétaire, l'endettement ait un coût réel positif.

2. Les dispositions fiscales relatives aux modes de comptabilisation et d'amortissement des éléments d'actif pourraient être réexaminées.

Des études complémentaires pourraient déterminer s'il convient de les revoir dans le sens d'un allongement des durées ou dans le sens d'un retour à l'amortissement linéaire, sur la base d'éléments d'actif évalués à leur coût de remplacement ou, tout au moins, réévalués pour tenir compte de l'érosion monétaire.

Elles devraient préciser si les règles peuvent être réaménagées pour l'ensemble de l'économie ou pour certains secteurs seulement, et si des encouragements n'en résulteraient pas, à moyen terme, pour certains types d'immobilisations improductives.

Elles devraient être harmonisées avec l'orientation qui serait retenue par ailleurs en ce qui concerne la rémunération de l'épargne et la participation des salariés.

3. Il convient enfin de signaler que ce qui sera envisagé par ailleurs dans le cadre du Plan, en ce qui concerne l'assiette des cotisations sociales mises à la charge des entreprises, ne sera pas indifférent à l'arbitrage entre capital et travail.

L'orientation ci-dessus envisagée n'est nullement incompatible avec l'action sélective en faveur de certains secteurs d'activité ou de certaines opérations économiques que peut appeler la restructuration de notre appareil productif. On peut même soutenir qu'elle en constitue une condition préalable, dans la mesure où nous ne pourrions faire face, sans tension majeure, au surcroît d'investissement requis dans certains secteurs (énergie, équipement et plus généralement « créneaux » à l'exportation), si des économies ne sont pas réalisées sur la consommation de capital dans les autres secteurs. Compte tenu de l'état extrêmement tendu de notre balance épargne-investissement, les encouragements sélectifs requis ne peuvent plus être conçus comme des avantages supplémentaires par rapport à un régime — financier et fiscal — de droit commun qui « fouette » déjà l'investissement de manière

général et indifférenciée. Ils doivent être conçus comme des avantages différentiels par rapport à un régime de droit commun plus neutre à l'égard du comportement des investisseurs.

C'est ainsi, par exemple, que le régime de l'amortissement accéléré (ou toute autre incitation telle que la déduction fiscale pour investissement) pourrait être maintenu ou accordé, par dérogation au régime général, au profit des secteurs dont les travaux de planification révéleraient qu'il convient de pousser le développement (par exemple les industries d'équipement).

**Evolution comparée du taux d'épargne des entreprises,  
du taux d'autofinancement et du taux d'investissement des entreprises.**  
(En pourcentage.)

ANNEES	TAUX D'EPARGNE (1)	TAUX d'autofinancement.	TAUX d'investissement des entreprises non financières. (2)
1959 .....	13,4	79,8	15,9
1960 .....	14,3	84,7	15,9
1961 .....	14	76,8	17,1
1962 .....	14	77,8	17,3
1963 .....	14,2	76,2	17,4
1964 .....	14,7	78,1	17,7
1965 .....	14,5	77	17,5
1966 .....	15,5	79,6	17,9
1967 .....	15,2	77,3	18,4
1968 .....	16	81,9	18,2
1969 .....	17,2	85,6	18,9
1970 .....	16,8	82,6	19,2
1971 .....	16,1	78,3	19,2
1972 .....	16,3	78,9	19,2
1973 .....	16,1	79,3	19,1

(1) La valeur ajoutée des entreprises privées n'étant pas ventilée entre les entrepreneurs individuels et les sociétés privées, il s'agit de l'épargne de l'ensemble des entreprises  
Epargne brute + F. F. C. E. I.  
non financières :

Valeur ajoutée.

(2) Formation brute de capital fixe des entreprises non financières/Production intérieure brute.

N. B. — Nous n'obtenons pas rigoureusement le taux d'épargne en multipliant le taux d'autofinancement par le taux d'investissement des entreprises non financières, la production intérieure brute n'étant pas rigoureusement égale à la valeur ajoutée des entreprises non financières.

**Taux d'investissement productif des branches aux prix de 1970.**  
(En pourcentage de la valeur ajoutée.)

	1960	1965	1970	1973	1980 Compte n° 1.
Agriculture .....	11,2	15,1	18,8	21,9	25,8
I. A. A. ....	11,8	12,9	17,6	17,8	21,6
Energie .....	33,7	28,2	25,4	20,6	24,0
Industrie (hors C. E. A.) ....	16,0	16,2	17,8	18,4	17,2
Transports - télécommunica- tions .....	32,9	29,9	32,4	33,1	38,3
B. T. P. ....	8,5	10,0	9,4	11,3	12,5
Services .....	7,6	10,9	16,2	18,5	22,0
Commerces .....	7,3	11,3	14,3	16,1	17,6
Taux d'investissement productif global (hors C. E. A.) .....	13,3	14,6	16,9	17,8	19,2