

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1976 ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : 1880, 1916 (tomes I, II, III et annexes 1 à 52), 1917 (tomes I à XX), 1918 (tomes I à III), 1919 (tomes I à VII), 1920 (tomes I à V), 1921 (tomes I à XXIV), et in-8°.

Sénat : 61 (1975-1976).

Loi de finances. — Conjoncture économique. — Inflation. — Emploi. — Chômage. — Budget. — Budgets annexes.

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière.....	3
Introduction	5
Chapitre premier. — Un environnement international dégradé.....	7
A. — Une inflation encore vive.....	7
B. — Une profonde récession.....	10
C. — Vers une reprise de l'activité économique.....	13
Chapitre II. — La remise en route de l'économie française.....	19
A. — La lutte contre l'inflation.....	19
B. — Le terme de la récession.....	22
C. — La montée du chômage.....	25
D. — Le redressement rapide mais fragile des échanges commerciaux	27
Conclusion	31
DEUXIEME PARTIE. — La loi de finances pour 1976.....	33
TITRE I^{er}. — L'analyse du budget.....	35
Chapitre premier. — Les opérations à caractère définitif.....	38
A. — Le budget général.....	38
B. — Les comptes d'affectation spéciale.....	59
C. — Les budgets annexes.....	62
Chapitre II. — Les opérations à caractère temporaire.....	65
A. — Les prêts	65
B. — Les avances	70
C. — Les découverts	70
D. — L'équilibre général	72
TITRE II. — Budget et politique générale.....	73
Chapitre premier. — Le budget et l'horizon 1976.....	76
A. — Budget et croissance.....	77
B. — Budget et inflation.....	82
Chapitre II. — Le budget et l'horizon 1980.....	87
A. — Budget et emploi.....	87
B. — Budget et réduction des inégalités.....	91
Conclusion	97
ANNEXE. — Conclusions des travaux du groupe d'études « Fiscalité de l'énergie » constitué au sein de la Commission des Finances (janvier- mai 1975).....	103

PREMIÈRE PARTIE

La situation économique et financière

INTRODUCTION

Si la pensée économique traditionnelle paraît aujourd'hui inadéquate et dépassée, si les pronostics établis par les experts ne tardent pas à être démentis par les faits, si les politiques appliquées donnent des résultats incomplets, peut-être faut-il en chercher les raisons dans l'utilisation d'outils traditionnels pour combattre l'inflation, la récession et le chômage ou pour enrayer la crise monétaire alors qu'il s'agit de résoudre des problèmes tout à fait nouveaux : il ne saurait plus être question de recourir aux médications keynésiennes ou monétaristes, voire d'effectuer de savants dosages des unes et des autres mais il s'agit de procéder à des révisions qui peuvent être « déchirantes ».

C'est dans un environnement économique international aussi perturbé que notre pays s'efforce de continuer à réduire le déficit de sa balance commerciale et les écarts importants en matière de prix constatés par rapport à nos partenaires.

On peut se demander toutefois si, au regard de la chute de la production et de l'aggravation du chômage que nous enregistrons présentement, les dispositions du plan de refroidissement satisfaisaient aux caractéristiques de notre économie et si elles n'ont pas plutôt amplifié les effets de la majoration des coûts résultant du relèvement des prix du pétrole et des salaires. N'est-ce pas cette majoration qui a accru l'endettement des entreprises, diminué leurs dépenses, notamment d'investissement et accentué ainsi le malaise sur le marché du travail ? Sans doute, afin d'éviter dans ce domaine une détérioration trop profonde, le Gouvernement a-t-il opté pour la mise en œuvre d'un programme de développement massif par le biais des dépenses publiques, mais il a accepté par-là même d'ouvrir un important déficit dans le budget de l'année 1975.

Certes, les facteurs de crise que nous connaissons en France ne sont pas propres à notre pays qui, il convient de le reconnaître, a envisagé au cours des mois précédents une action méritoire pour tenter de résoudre ces difficultés en s'efforçant notamment de faire prévaloir, au niveau des instances internationales, l'urgente nécessité d'un système monétaire international ordonné et d'une juste rémunération des producteurs de matières premières. Cependant, ces propositions ne pourraient être efficaces que dans la mesure où elles traduiraient la volonté de s'engager résolument dans la voie d'une nouvelle croissance : la question est alors posée de savoir si les Etats industriels acceptent d'en payer le prix.

CHAPITRE PREMIER

UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DEGRADE

Les séquelles de la crise apparue à l'automne de 1973 sont encore perceptibles : par la brutale poussée inflationniste, par l'ampleur de la récession, par la perturbation profonde des échanges mondiaux et l'étendue du chômage qu'elle a provoquées, cette crise est la plus grave que nous ayons connue depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Parallèlement, la propagation rapide à travers les frontières de la montée des prix, du chômage ou de la réduction de la production et des échanges souligne assez l'interdépendance économique des pays industriels qui, feignant toutefois de l'ignorer, ont tenté de mettre en œuvre un plan national de redressement. Malgré ces efforts, ils connaissent actuellement — à l'exception des Etats-Unis — un climat économique dégradé : alors qu'une récession profonde fait sentir ses effets, se traduisant notamment par un recul général de la production et des échanges et une détérioration pernicieuse du marché de l'emploi, le danger demeure grand aujourd'hui de voir se raviver la flambée des prix.

A. — Une inflation encore vive.

Avant que la crise de l'emploi n'apparaisse comme la question prioritaire à résoudre, l'inflation observée dans la plupart des pays industrialisés a provoqué l'adoption de mesures de freinage : en effet, l'an dernier, sauf en Allemagne où des mesures de lutte adéquates avaient été prises très tôt, les taux de progression des prix avaient dépassé partout 10 %, atteignant en Italie et au Japon près de 20 %. On en connaît les causes : d'abord le renchérissement brutal de certaines denrées et des matières premières à usage industriel, le quadruplement des cours du pétrole, enfin le relèvement des coûts des produits agricoles et industriels et des services.

Si en ce qui concerne la consommation de l'énergie, des économies intéressantes ont été réalisées, si le niveau des prix des matières premières a baissé depuis le printemps de 1974 et si on

a observé une réduction relative de ceux du pétrole, notamment par suite de l'effritement du dollar, force est de considérer que l'inflation reste préoccupante. Ainsi, selon les derniers chiffres publiés par l'O. C. D. E., dans les pays de l'Organisation, la hausse des prix à la consommation a été en septembre de 0,7 % en moyenne, contre 0,4 % le mois précédent et ceux-ci d'août 1974 à août 1975, ont été relevés de 11 %, la République fédérale allemande ayant réussi la meilleure performance (+ 5,9 %) et l'accroissement ayant été de 8,6 % aux Etats-Unis, de 10 % au Japon, de 15,3 % en Italie : la France s'est placée au milieu du peloton avec une progression de 11 %, tandis que, en Grande-Bretagne, le record a été atteint avec 26,9 %.

Sans partager entièrement le point de vue de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies qui prévoit une poursuite de l'inflation dans les pays occidentaux jusqu'en 1990, on doit néanmoins se demander pourquoi la lutte anti-inflationniste n'a produit des effets que de manière incomplète. Sans doute, le gonflement des charges fixes renchérit-il le coût de l'unité produite en période de récession et de nombreux chefs d'entreprise ont-ils tendance à établir leurs barèmes en tenant pour un fait acquis le taux d'inflation prévu. Sans doute aussi, par le jeu des sociétés multinationales et en raison de la concentration industrielle existant dans un certain nombre de secteurs, les tarifs sont-ils fixés par entente des firmes. Sans doute enfin la chute des ventes peut-elle conduire celles-ci — comme on l'a vu par exemple dans l'industrie automobile — à relever leurs prix plutôt qu'à les réduire : ces dernières hausses qui doivent être regardées comme une manifestation de force de leur part risquent, à leur tour, de provoquer un nouvel et dangereux accès d'inflation.

Au demeurant, la crainte est grande aux yeux de nombreux experts aux Etats-Unis comme en Europe, de voir apparaître une importante flambée inflationniste au cas où le redémarrage de l'activité se poursuivrait. Pourquoi cette appréhension ?

D'abord à partir d'éléments statistiques récents, on a observé aux Etats-Unis — où les chances de redressement sont les plus sérieuses — des augmentations substantielles tant sur les matières premières que sur les produits alimentaires et industriels. Dès lors, si une accélération inflationniste y était enregistrée, celle-ci atteindrait par contagion la plupart des autres pays ; elle serait d'autant plus pernicieuse qu'elle interviendrait au moment où, par

suite de l'anticipation de la reprise des échanges commerciaux, la progression des cours des matières premières aurait repris avec vigueur — certains observateurs n'hésitant pas à prévoir que les records atteints dans le courant du printemps de 1974 pourraient être battus l'année prochaine — au moment aussi où la hausse de 10 % des coûts du pétrole dernièrement décidée serait perçue et où la « planche à billets » pourrait être utilisée, notamment aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale, pour faire face, du moins en partie, aux déficits budgétaires considérables consentis pour financer la relance.

En outre, le vaste réseau qui relie entre eux les marchés monétaires des différents pays du Monde rend plus étroite l'interdépendance des Etats et n'a pas peu contribué à réduire l'efficacité des autorités nationales dans le combat anti-inflationniste. Au reste, le volume des liquidités mondiales échappe à tout contrôle : les réserves étant passées entre 1970 et mai 1975 de 92,7 à 228,7 milliards de dollars et continuant, malgré la récession, de s'accroître au rythme de 10 % par an, soit quatre fois plus rapidement qu'il y a dix ans, on est en droit de partager les craintes de M. Emminger de la Bundesbank : « Si des réserves sont créées au bon plaisir de tout un chacun, il n'y a plus de limite à l'inflation ».

Aussi, conscient que, pour être durable, la reprise ne doit pas engendrer la hausse des prix, le Président Ford a indiqué à la récente assemblée annuelle du Fonds monétaire international que son pays continuerait d'accorder la priorité à la lutte contre l'inflation, quitte à ralentir le redressement économique. A cet effet, le Federal Reserve Board serre les freins, d'autant qu'il doit placer les bons du Trésor américain destinés à faire face à l'énorme déficit budgétaire. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les taux d'intérêt aient été relevés aux Etats-Unis, dans le même temps où les pays européens abaissaient leur taux d'escompte pour relancer leur activité — encore que cette tendance pourrait se renverser comme en témoigne la dernière réduction ayant affecté le taux de base américain.

Afin de juguler l'inflation, le Conseil des Gouverneurs de la Reserve Federal Bank pourrait même être conduit à limiter encore les modalités du crédit, initiative qui est susceptible de provoquer une remontée des taux d'intérêt et d'entraîner l'économie américaine à nouveau dans une profonde récession. En fait, les autorités

monétaires des Etats-Unis s'efforcent actuellement de louvoyer entre l'hyper-inflation et une dépression accrue ; cette attitude peut-elle être maintenue sans anéantir les espoirs d'un redressement ? Une telle perspective, est-il besoin de le souligner, est loin d'être agréable aux autres pays industrialisés qui misent sur la « locomotive » américaine pour tenter de sortir de la crise dans laquelle ils sont enfoncés.

B. — Une profonde récession.

De nombreux Gouvernements, pour lutter contre l'accélération de l'inflation dans le courant de l'année 1973, bien avant la hausse des prix du pétrole, avaient mis en place une politique de restriction de la consommation qui a été renforcée quand les pays de l'O.P.E.P. ont effectivement décidé de procéder au relèvement des cours. A la suite de cette mesure, un important transfert de pouvoir d'achat a été effectué des nations industrialisées vers les Etats producteurs de pétrole, et, tandis que la demande intérieure de celles-ci a été réduite, les Etats pétroliers n'ont pas été en mesure d'accroître proportionnellement leurs importations, d'où, en 1974, un prélèvement de 56,2 milliards de dollars opéré au détriment des pays de l'O.C.D.E. (soit 1,6 % du produit national brut de l'ensemble) sans achats supplémentaires correspondants et, par suite, une baisse très nette des échanges mondiaux résultant de l'effet cumulatif de ce manque à produire.

Parallèlement, les économies portant sur les produits pétroliers ont amené une baisse du taux d'utilisation moyen des capacités de production (69 % en mai 1975) des Etats de l'O.P.E.P. et une contraction de leur excédent commercial. On a même noté, non sans étonnement, au début du mois de juillet dernier, que plusieurs de ces pays ont fait appel au marché financier international, leurs interventions étant alors de l'ordre de 1,5 milliard de dollars.

I. — LA CHUTE BRUTALE DE LA PRODUCTION

On comprend que dans ces conditions la chute de la production industrielle ait été brutale : par rapport au niveau maximum atteint en 1974, elle est en général de plus de 10 % (— 11 % en Allemagne fédérale, — 14 % aux Etats-Unis, — 19 % au Japon).

On peut se faire une idée de ce qu'aura coûté la récession en termes de perte de production, d'après l'estimation selon laquelle au cours des dix-huit mois qui ont commencé au début du second semestre de 1973, le P. N. B. a probablement baissé d'environ 7,5 % aux Etats-Unis et pratiquement stagné dans l'ensemble des autres pays de l'O. C. D. E. ; or les taux d'accroissement habituels au cours d'une période de dix-huit mois étaient auparavant respectivement de 6 % et 9,5 % environ. Allant plus avant et prenant en compte, non seulement l'année 1974 pour laquelle la croissance globale des pays de l'O. C. D. E. aura été nulle, mais aussi l'année 1975 pour laquelle elle sera négative d'à peu près 2 %, M. Jean Boissonnat évalue la crise à 12 % de perte, soit 450 milliards de dollars ou 2 000 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent des productions annuelles de la France et de la Grande-Bretagne réunies, ou un peu plus que la production du Japon ou encore quarante annuités d'aide au Tiers-Monde.

Les courbes de production industrielle paraissent, il est vrai, depuis le mois de juin dernier, reprendre leur ascension en Allemagne, en Italie et aux Etats-Unis où en deux mois l'indice de la production a progressé de 1,1 %, soit un rythme annuel de 6 %. Cependant, dans l'état actuel, on ne saurait, sauf aux Etats-Unis, considérer qu'il y a un retournement de la tendance, les experts économiques restant très circonspects ; même ceux de la C. E. E. estiment que, dans un certain nombre de pays du Marché commun, le redressement sera à peine sensible et de toute façon insuffisant pour éviter que l'aggravation du chômage se poursuive.

II. — L'AGGRAVATION DU CHOMAGE

La récession a entraîné une sérieuse détérioration de l'emploi : en effet, le nombre total des chômeurs dans les pays de l'O. C. D. E. s'est élevé, en juillet dernier, à 15 millions de personnes environ, soit plus de 5,50 % de la population active. Problème inquiétant,

non seulement d'origine conjoncturelle mais aussi de nature structurelle, la hausse des salaires ayant incité des entreprises à continuer à économiser la main-d'œuvre.

Selon les dernières statistiques réunies et publiées par la Commission de la C. E. E., l'Europe des Neuf comptait, à la fin du mois de septembre 1975, 4,716 millions de chômeurs, soit une augmentation de près de 60 % ou 1,75 million de personnes en plus par rapport à la même période de 1974 :

Nombre de chômeurs dans la C. E. E.
(Septembre 1975.)

PAYS	EFFECTIFS	POURCENTAGE
		$\frac{\text{Septembre 1975}}{\text{Septembre 1974}}$
Belgique	185 598	+ 77,7
Danemark	(1) 114 200	+ 153,2
Allemagne fédérale	1 005 495	+ 80,5
France	(1) 797 000	+ 86,1
Irlande	99 313	+ 44,3
Italie	(2) 1 069 000	+ 13,3
Pays-Bas	195 471	+ 51,3
Grande-Bretagne	1 194 101	+ 84,5
Irlande du Nord	54 977	+ 54,5

(1) Chiffres du mois d'août.

(2) Chiffres du mois de juillet.

Source : Commission de la C. E. E.

Ainsi à l'heure actuelle, en raison des forts effectifs de chômeurs totaux ou partiels et des mesures pesant sur l'emploi, les encaisses de précaution n'ont cessé de croître ; un changement des comportements a été observé chez les particuliers qui procèdent à un nouvel arbitrage entre épargne et consommation. Par suite, la demande intérieure a été à peu près partout sensiblement réduite, dans le même temps, était constaté un recul plus ou moins accentué des achats des partenaires traditionnels : d'où une régression des échanges commerciaux.

III. — LA RÉGRESSION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

Le marasme a gagné également les pays fournisseurs de matières premières considérés comme avancés (Australie, Nouvelle-Zélande, Finlande, Afrique du Sud...) et les Etats en voie de développement

non producteurs de pétrole ; leur déficit global, au titre des comptes courants, atteindrait cette année respectivement 35 et 12 milliards de dollars. Non seulement les nations industrialisées ont dû réduire leurs importations mais encore, nous l'avons vu, les Etats producteurs de pétrole ont été amenés à reviser en baisse leurs achats par suite de la moindre demande de produits énergétiques. C'est donc l'ensemble des échanges commerciaux qui a été affecté : en effet, le volume du commerce mondial a cessé de s'accroître pendant le second semestre de 1974 et s'est contracté pendant la première partie de l'année en cours.

Sans doute convient-il d'indiquer que, depuis quelque temps, en dépit de données spécifiques encore peu favorables, tout se passe comme si, sur le marché des matières industrielles, les négociants attachaient du crédit aux pronostics de reprise prochaine. Cependant, pour que celle-ci se précise et permette un nouveau développement du commerce international, il faudrait que cessent les amples fluctuations en matière de change et les perturbations engendrées par les cours erratiques de certaines monnaies : la manipulation des taux conduit en effet à une succession de « dévaluations de surenchère » et il semble bien que cette nouvelle guerre des monnaies, au fil des mois, se développera, notamment par suite du relèvement des prix du pétrole et du recul de la livre. C'est dire que la crise monétaire actuelle constitue une menace sérieuse à toute tentative de redressement.

C. — Vers une reprise de l'activité économique.

Au cours des derniers mois, on a observé une évolution économique sensiblement divergente des Etats-Unis et des pays européens. Alors que de l'autre côté de l'Atlantique, les signes de reprise sont perçus de manière assez nette mais avec une recrudescence inflationniste, de ce côté-ci, la production continue à reculer, l'emploi à se détériorer, mais une certaine décélération des prix est enregistrée.

I. — L'AMORCE DE REMONTÉE AMÉRICAINE

Après onze mois de régression, une évolution plus favorable de la conjoncture est apparue timidement aux Etats-Unis, dès le mois de mars dernier : les indices d'amélioration s'y sont multipliés, qu'il s'agisse du développement des ventes, des variations des actifs

liquides des entreprises ou de celles des prix les plus sensibles, des commandes d'usines et d'équipement ou des permis de construire. La production industrielle a progressé de 0,2 p. 100 en mai, de 0,7 p. 100 en juin, de 0,5 p. 100 en juillet, de 1,3 p. 100 en août, ce qui constitue l'augmentation la plus forte en un mois depuis octobre 1972.

Cependant, bien que les symptômes du redressement économique soient perceptibles dans la plupart des secteurs et que le mouvement de destockage se poursuive, le niveau d'activité est resté en septembre 1975, inférieur de 8 % à celui de septembre 1974. Certes, le chômage a diminué, passant de 9,2 % en juin à 8,3 % en septembre, mais à 8,6 % en octobre, cette remontée étant liée essentiellement au ralentissement des créations d'emplois.

Peut-on, dans ces conditions, conclure que les Etats-Unis sont résolument engagés dans la voie de la reprise, comme l'a indiqué récemment M. William Simon, secrétaire au Trésor, et que celle-ci « ira en s'accéléralant au fur et à mesure que l'on approchera de 1976 » ? En fait, le redémarrage s'affirme graduellement, mais des points noirs subsistent : le mouvement à la hausse des matières premières, le poids du déficit budgétaire, qui pour l'exercice en cours risque d'atteindre 90 milliards de dollars au lieu des 68 milliards prévus.

En outre, d'autres éléments de progression des coûts doivent faire sentir leurs effets dans les prochains mois (énergie, éclairage, téléphone) : d'où la tentation pour les chefs d'entreprise de constituer à nouveau des stocks. Sur la base des indices des trois derniers mois connus, août (+ 0,8 %), septembre (+ 0,6 %) et octobre (+ 1,8 %), le rythme annuel de hausse des prix de gros s'établit à 13,5 % alors qu'il ne dépassait pas 6 % pour l'ensemble du troisième trimestre. Dès lors, n'y a-t-il pas lieu de craindre que, compte tenu de cette évolution, le coût de la vie aux Etats-Unis ne se retrouve dans quelques mois dans la zone « à deux chiffres » alors que, dès maintenant, l'augmentation prévisible en 1975 est de 9 % au lieu des 6 % escomptés ?

Ces interrogations reflètent l'incertitude d'une reprise franche. Au demeurant, si les statistiques confirment la sortie de la récession — ainsi, pour le huitième mois consécutif la balance commerciale a été excédentaire en septembre avec un surplus global depuis le début de 1975 de 8,4 milliards de dollars, comparé à un déficit de 1,8 milliard pendant la même période de 1974 — les Américains n'en restent pas moins moroses : la Bourse baisse, le dollar égale-

ment. Le redressement s'effectuerait non en V, c'est-à-dire ne serait pas aussi rapide et ample que l'a été la chute d'activité, mais plutôt en U, une période de progrès lents précédant un redémarrage plus sensible. Des observateurs moins optimistes pensent même que la reprise serait en W, c'est-à-dire que l'amélioration en cours pourrait être suivie d'une nouvelle rechute essentiellement due à une remontée inflationniste et à une tension accentuée sur le marché monétaire précédant un second bond en avant.

II. — LA TENTATIVE DE REDRESSEMENT NIPPONE

Les mêmes incertitudes sur le renouveau existent en ce qui concerne le Japon. A cet égard, un expert économique japonais a pu comparer dernièrement son pays à une automobile : « l'économie est passée facilement en seconde au cours du premier trimestre 1975, mais elle ne réussit pas à prendre suffisamment de vitesse pour passer en troisième » ; on constate, en effet, que malgré le redressement rapide effectué à la fin de 1974 et au début de 1975, l'activité au Japon reste fragile : le fléchissement de la consommation intérieure a coïncidé avec une diminution des ventes japonaises à l'étranger (— 7 % au mois d'août 1975 par rapport à celles d'août 1974). Une telle situation a conduit les autorités du Japon à prendre des mesures pour éviter une détérioration économique plus accentuée.

On sait que la crise a provoqué au Japon la plus forte réduction de l'industrie minière et manufacturière depuis l'après-guerre et, parallèlement, une grave inflation. Sans doute le taux de chômage est-il resté inférieur à celui des autres pays industriels, parce que celui qui est salarié le demeure généralement pendant toute sa vie active et que les ouvriers licenciés continuent à percevoir un salaire réduit tant que dure le chômage.

Agissant avec prudence et ayant choisi de « naviguer à vue », le Gouvernement nippon a réussi à freiner la hausse des prix dont le taux annuel a été ramené de 24 % en 1974 à 10 % environ en 1975. Compte tenu de cette amélioration et du retour à un excédent de la balance des paiements, l'O. C. D. E. a recommandé à Tokyo de prendre de nouvelles dispositions pour assurer une reprise durable, étant entendu que la crise pétrolière et la profonde récession qui en est résultée ont mis en lumière les insuffisances de l'économie japonaise.

Au demeurant, la faillite de Kohjin, une des principales firmes textiles japonaises, entraînant dans sa chute près d'un millier de sociétés plus petites, a suscité récemment une grande peur et les 977 cas de dépôts de bilan enregistrés en août dernier ont contraint le Gouvernement à prendre des mesures de relance et à emprunter la voie étroite entre l'inflation et la récession : le plan adopté prévoit une injection dans l'économie nippone de 2 000 milliards de yens de dépenses nouvelles, soit 28 milliards de francs environ représentant 1,5 % du produit national. L'application rapide des mesures ainsi prévues est attendue par l'Agence de planification économique avec d'autant plus d'impatience que les statistiques les plus récentes paraissent traduire une aggravation de la récession. En matière de production industrielle, un ralentissement de 1,5 % a été enregistré en août après cinq mois consécutifs de hausse ; la situation de l'emploi elle-même se détériorait en septembre (990 000 chômeurs : 1,9 % de la population active contre 300 000 un an plus tôt). Cependant, le problème de l'évolution du taux d'inflation reste posé : en effet, le relèvement de 10 % du prix du pétrole pourrait remettre en question les prévisions gouvernementales sur le rythme de redémarrage de l'activité.

III. — LA STABILISATION DE L'ÉCONOMIE ALLEMANDE

En Allemagne fédérale, après la stagnation qui a caractérisé les derniers mois, on perçoit dans plusieurs domaines les indices d'une reprise.

Sans doute, le programme de relance du Gouvernement fédéral n'a pas réussi à compenser la baisse de la demande extérieure, le surplus commercial ouest-allemand ayant été au mois d'août le plus bas enregistré en 1975 ; sans doute aussi, le taux de chômage, après avoir reculé (4,4 % de la population active en septembre, contre 4,5 % en août, soit 1 005 000 chômeurs) s'est à nouveau accru en octobre (4,6 %, soit 1 061 100 chômeurs) et le chômage partiel s'est étendu (716 000 personnes). Toutefois, par suite de l'amenuisement des stocks, la situation paraît devoir s'améliorer si l'on en juge par le redressement des commandes reçues en août. La consommation intérieure devrait également connaître de nouveaux progrès, comme en témoigne l'amélioration constatée dans les secteurs du bâtiment et de l'automobile.

Au demeurant, un temps de réponse est nécessaire pour que soient ressentis les effets de l'accroissement de la production et de l'amélioration des rentrées de commandes consécutives aux reprises américaine et japonaise et aux divers plans de relance. C'est dire que le relèvement de l'activité en Allemagne fédérale ne sera pas spontané et risque même d'intervenir tardivement, la demande d'investissement, dans tout processus de relance, étant généralement présentée en dernier lieu. Comme par ailleurs, les possibilités d'un redémarrage par le moyen des dépenses publiques ont été épuisées et que le financement du déficit budgétaire (70 milliards de deutsche Marks, soit 120 milliards de francs) pose de difficiles problèmes ; il apparaît que, dans l'immédiat, l'Allemagne fédérale ne pourra pas servir de « locomotive » aux autres pays du monde occidental.

Au total, si la situation actuelle et les perspectives pour les mois à venir se présentent quelque peu différemment aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne fédérale, il apparaît que la reprise n'est pas encore acquise et que, compte tenu du risque d'un nouvel envol des prix qui conduirait à une récession profonde, de nombreuses incertitudes demeurent sur sa vigueur et sa durée.

Certes, on ne saurait minimiser le facteur politique : la nécessité pour les gouvernements allemand et américain de se présenter devant leur électorat dans les meilleures conditions respectivement en octobre et en novembre 1976 doit les inciter à « mettre les bouchées doubles ». Aussi notre pays devrait-il pouvoir compter sur une amélioration progressive de l'environnement international, sans se dissimuler toutefois que la voie de la reprise risque d'être étroite et difficile.

CHAPITRE II

LA REMISE EN ROUTE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Notre pays sortira-t-il de la profonde récession dans laquelle il s'est enfoncé depuis le mois d'octobre 1974 ? Les tensions sur les prix diminueront-elles ? La situation de l'emploi deviendra-t-elle moins préoccupante ? C'est à ces questions qu'il nous faut maintenant tenter de répondre en soulignant dès l'abord que la France ayant fait délibérément le double choix économique de l'ouverture vers l'extérieur et politique de l'orientation vers l'unité européenne, les éléments de réponse dépendent, en grande partie, de la conjoncture internationale.

Or, nous l'avons vu, celle-ci, plutôt maussade Outre-Rhin, paraît plus favorable Outre-Atlantique. Et certains analystes n'ont pas manqué de s'interroger ; fallait-il, par peur de l'inflation, avoir une vue austère des choses comme nos voisins allemands et limiter l'effort de soutien ? Ou bien, craignant davantage l'aggravation du chômage, n'y avait-il pas lieu de prendre des mesures à efficacité relativement rapide, sans écarter le risque d'une nouvelle poussée inflationniste ? En fait nous récusons ce choix, car la situation économique de notre pays nous apparaît sous un jour différent : il s'agit non de résoudre on ne sait quel dilemme « inflation ou chômage » mais, refusant la démonstration de l'économiste Phillips, de s'opposer simultanément à l'un et l'autre maux. Repousser les facilités de l'inflation nous paraît être la condition première d'une saine expansion s'accompagnant de formation de capital et de création d'emplois.

A. — La lutte contre l'inflation.

Si nous avons placé en tête ce problème, c'est parce que, à nos yeux, il revêt une importance capitale, même par rapport au chômage qui pourtant, aujourd'hui, paraît retenir davantage l'attention. Certes, la décélération des prix a été relativement

réussie mais nous persistons à penser que la lutte est loin d'être gagnée et que le Gouvernement doit, comme l'an dernier mais par d'autres moyens que le refroidissement, continuer à lui accorder la priorité. S'il n'y réussissait pas ou s'il devait perdre de vue cet objectif primordial, le coup de frein qu'il faudrait alors donner serait à ce point brutal qu'il engendrerait un chômage plus grave encore que celui pourtant dangereux que nous connaissons présentement.

I. — L'EFFORT DE DÉCÉLÉRATION DES PRIX

Juste avant l'application du plan de refroidissement, soit au cours du premier semestre de 1974, les prix avaient augmenté de 8,4 % et, dans le contexte international perturbé de l'époque, le retour à la modération ne pouvait s'effectuer que progressivement : l'objectif des Pouvoirs publics était de trouver un rythme mensuel de hausse de 1 % avant la fin de 1974 et de ramener celui-ci vers le milieu de 1975 à 0,5 % ou 0,6 %.

Grâce à la politique mise en œuvre — et aussi à la récession — la progression des prix est redescendue en décembre dernier à 0,8 % ; donc la première étape a été assez nettement franchie. Mais la seconde n'a pu l'être dans les délais fixés : l'augmentation mensuelle a été de 0,8 % en septembre et de 0,7 % pour chacun des quatre mois précédents. Sans doute, l'objectif gouvernemental visant à ramener la hausse mensuelle du coût de la vie à 0,5 % à partir de juin n'est pas atteint, dans le même temps où l'Allemagne fédérale connaissait une hausse des prix notablement moins forte, soit au rythme annuel de 6,3 %. Mais, on peut noter que notre pays est désormais rentré dans une zone de prix modérés et s'est rapproché, sur ce point, de l'ensemble de nos partenaires commerciaux.

II. — LA PERSISTANCE DE FACTEURS DÉFAVORABLES

Cependant, la lutte, certes bien engagée, est loin d'être gagnée, car plusieurs des facteurs qui ont joué jusqu'ici dans le sens du freinage risquent d'être moins efficaces ou ont déjà disparu.

La baisse brutale des cours des matières premières intervenant après la rapide hausse du printemps de 1974 a été, en effet, stoppée et par anticipation sur la reprise, les marchés commerciaux ont enregistré une montée des prix assez nette.

Par ailleurs, les pays de l'O. P. E. P. ont décidé de relever de 10 % les tarifs du pétrole et le dollar, après avoir connu une chute spectaculaire, a retrouvé un niveau d'appréciation plus réaliste chez les cambistes, passant de 4,80 F au milieu de 1974 à 4 F à la fin du mois de juin dernier, avant de remonter aux environs de 4,40 F actuellement.

Au demeurant, le désordre monétaire est tel qu'il n'est pas rare que les cours de certains produits de base connaissent des variations en hausse ou en baisse de plus de 50 %, fluctuations d'une telle ampleur qu'elles appellent la création d'un système de garantie de prix aux producteurs de matières premières et d'énergie dans le cadre d'une appréciation ordonnée des instruments de paiements internationaux.

Ajoutons que la progression des salaires horaires — qui ne correspond pas à celle des revenus perçus si l'on considère les conséquences des variations d'horaire — a un effet direct sur les prix ; or, elle a repris au cours du second trimestre de 1975 une forte accélération et est encore restée forte au troisième trimestre (soit 4,9 % puis 3,5 % environ), dépassant ainsi largement le rythme allemand.

Il faut dénoncer également l'existence, après cependant un décalage de plusieurs mois, de distorsions entre la baisse de certaines matières premières et la hausse continue des produits au stade de la vente au détail. La liberté des prix, dont le tiers des entreprises industrielles a bénéficié, s'est traduite par des relèvements importants ; il n'est pas évident que l'on puisse espérer, dans ce domaine, un ralentissement, bien qu'il s'agisse pourtant de produits plus particulièrement exposés à la concurrence étrangère : nous n'avons que trop à déplorer parmi les causes d'emballement des prix la politique des ententes et les initiatives souvent sujettes à caution que prennent dans ce domaine les sociétés multinationales.

Enfin, il convient de ne pas négliger, dans le climat économique actuel, différents éléments qui apparaissent préoccupants dans la mesure où ils laissent prévoir un retour en force de l'inflation. Déjà les salariés et les patrons anticipent la remontée des prix : or, rien ne saurait justifier l'attitude des chefs d'entreprise qui, interrogés par l'I. N. S. E. E. lors de l'enquête mensuelle de juillet 1975, fournissaient pour l'ensemble des prix industriels des prévisions de hausse nettement plus fortes qu'en juin.

Aussi, au-delà des mesures de blocage des marges en valeur relative de certains commerçants, la question se pose de l'opportunité d'un tour de vis général : il ne serait pas anormal, et il serait même logique et équitable que les décisions adoptées pour les salariés de la fonction publique — à savoir la possibilité dans une période de récession de s'en tenir à une faible augmentation du pouvoir d'achat — soient étendues, par le jeu des conventions collectives ou par le recours à l'impôt direct, à tous les secteurs de l'activité nationale.

Il y aurait lieu de craindre, en outre, les effets du financement du déficit budgétaire de l'année 1975, dans le cas où la reprise nécessiterait dès la fin de la présente année un accroissement des concours à l'économie : déjà, il apparaît que, sur les 26 milliards de bons du Trésor mis en adjudication de juin à fin septembre, 14 milliards auraient été « portés » par la Banque de France, c'est-à-dire pour parler clair, relèveraient de la création monétaire.

B. — Le terme de la récession.

Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, la France va enregistrer cette année une régression de la production intérieure brute. Les résultats du premier semestre ont été particulièrement décevants, traduisant un recul sensible de la production industrielle et une aggravation de la baisse des ventes.

Le rapport économique et financier présenté en annexe au projet de loi de finances pour 1976 fait bien ressortir le caractère doublement inhabituel de ce fléchissement : d'abord parce qu'il s'agit d'un phénomène de caractère exceptionnel, du moins depuis trente ans et ensuite parce que ce repli « correspondait moins à l'évolution de la demande reçue par les entreprises dans leur ensemble qu'à la situation de ces dernières ». Celles-ci, ayant effectué d'importants stockages pour se prémunir contre la crise, ont dû faire face à de forts relèvements de salaires alors que leurs revenus diminuaient en valeur réelle. Pour compenser cette réduction, le recours à un endettement accru ne pouvait être envisagé que comme un palliatif ; il a fallu comprimer les dépenses, limiter les investissements, réaliser les stocks et réduire l'embauche.

On comprend dans ces conditions que le climat général d'activité ait été déprimé : en mai 1975, l'indice de la production indus-

trielle était revenu au niveau atteint trois ans auparavant. La situation restait tendue dans la plupart des secteurs : en effet, 13 % seulement des entreprises interrogées avant les vacances se déclaraient incapables de produire davantage contre 15 % trois mois auparavant et il faut remonter à 1962 pour retrouver un pourcentage aussi modeste.

Dans le même temps (juin 1975), le nombre total des jugements de règlements judiciaires, liquidations de biens et faillites de sociétés commerciales et industrielles atteignait le chiffre record de 2.161 ; or ces dossiers ne concernaient pas uniquement des « canards boîteux ». Certes, le marasme a frappé d'abord les entreprises marginales qui profitaient des facilités du crédit et d'un marché en expansion ; puis il a atteint celles qui, généralement de création récente, n'avaient qu'une maigre trésorerie ; enfin, il a touché de plus en plus des firmes saines, de plus grandes dimensions (cinq cents salariés et chiffre d'affaires de 200 à 300 millions de francs), qui ont vu leurs réserves s'épuiser.

Sans doute, même plus nombreuses, les faillites restent-elles « limitées », comme le constate une étude de la caisse des marchés de l'Etat ; au cours de l'année 1975, en effet, une entreprise sur cent a fait faillite (contre une sur deux cents en 1974). Sans doute aussi peut-on observer que les firmes ayant fermé leurs portes ont été d'abord celles qui étaient non viables, l'actuelle situation économique n'ayant fait que hâter une disparition inéluctable et une certaine restructuration industrielle s'étant ainsi amorcée sous la contrainte des événements. Mais à quel prix !

Cependant, d'une récente enquête (octobre 1975) effectuée auprès des chefs d'entreprise par l'I. N. S. E. E., il ressort que les perspectives d'activité, formulées dans un climat moins déprimé qu'à la veille des vacances, apparaissent plus encourageantes : des signes de redressements ont été perçus surtout pour les industries de consommation, notamment dans l'automobile, la production totale de voitures étant, pour les neuf premiers mois de 1975, inférieure de 7 % à celle de la période correspondante de 1974, alors que le recul était de 11 % pour le premier semestre. La question se pose alors de savoir quelles pourront être la durée et la vigueur du mouvement ainsi esquissé.

On ne peut attendre pour le moment un gonflement de la demande étrangère, étant donné les incertitudes qui pèsent sur

l'évolution économique des principaux pays industriels et les délais à prévoir avant que la reprise économique américaine fasse sentir ses effets sur le commerce international.

On ne peut non plus attendre beaucoup, semble-t-il, des entreprises françaises qui souffrent en général de la dégradation de leur trésorerie (52 % en juin dernier). Au demeurant, il convient de relever, en 1975, une progression de l'ensemble des charges des entreprises (+ 12,9 %) supérieure à celle de la valeur ajoutée (+ 9,2 %).

Certes, en ce qui concerne les investissements productifs, il faut souligner le contraste important entre les prévisions des entreprises des services publics et privés en 1975 par rapport à l'an dernier. Les premières, malgré un recul des équipements observé chez certaines d'entre elles (Renault, S. N. I. A. S.) devraient connaître une progression en volume de 13,1 % et les secondes une diminution de 11,8 %.

C'est pour tenter de modifier cette situation que, dans le cadre du programme de développement, l'aide fiscale aux investissements des entreprises a été accrue, ce qui pourrait représenter près de 2,8 milliards de francs, tandis que de grands projets et des équipements publics seront réalisés pour un total de 13,1 milliards, ce qui permettrait d'alimenter l'activité de nombreuses firmes, en particulier dans les travaux publics et le bâtiment.

Sans doute, en octobre, les chefs d'entreprise sont un peu moins pessimistes sur l'évolution prochaine de l'activité industrielle sauf dans les secteurs de la sidérurgie, de la chimie et dans l'industrie textile. Cependant, dans l'immédiat, force est de noter que le niveau des carnets de commandes a atteint un « minimum historique », d'après l'I. N. S. E. E., et d'observer que le comportement des industriels à l'égard des stocks a changé : plutôt s'exposer à des ruptures d'approvisionnement et ne pas satisfaire quelques clients supplémentaires que d'obérer les comptes d'exploitation.

En attendant que le processus de reprise puisse être enclenché à partir de cet effort d'investissement, doit-on escompter des ménages la relance de la consommation intérieure ? Certes, les particuliers se sont montrés jusqu'ici extrêmement réservés : d'un sondage réalisé par l'Institut français d'opinion publique, il résulte

que 49 % pensent que l'avenir est incertain et qu'il vaut mieux augmenter ses économies, tandis que 36 %, craignant la hausse des prix, préféreraient accroître leurs dépenses.

Toutefois, depuis quelques temps, l'activité commerciale qui diminuait progressivement depuis le début de 1975 s'est légèrement redressée. Une enquête de la Banque de France effectuée en juillet et en août auprès des commerces de détail fait ressortir, après élimination de l'influence de la hausse des prix et des variations saisonnières, une augmentation de 1,5 % par rapport aux deux mois précédents. Toutes les catégories de biens sont concernées, à l'exception de l'ameublement ; parmi les biens durables, deux secteurs, qui occupent une position stratégique et serviront de test de l'efficacité des efforts de relance, se distinguent, à savoir, l'automobile (immatriculation en hausse de 5,6 % en septembre par rapport à 1974) et les téléviseurs en couleurs (+ 15,7 % en juillet-août 1975 par rapport à l'année dernière).

L'assouplissement de la réglementation des ventes à crédit devrait stimuler la reprise des transactions et renforcer les signes encourageants ainsi relevés. Toutefois, il est à craindre que l'opinion ne reste sceptique pendant de longs mois sur les chances d'une amélioration nette de notre activité, car elle est restée très attentive à la montée incessante du chômage.

C. — La montée du chômage.

Alors que la production industrielle a baissé de 12 % en un an, les effectifs employés ont été réduits de 2 % : chaque fois, en effet, que cela a été possible, la réduction des horaires a été préférée aux licenciements (actuellement de 10 000 par mois), ce qui explique que, du 1^{er} juillet 1974 au 1^{er} juillet 1975, la durée du travail hebdomadaire est passée de 42,9 heures à 42,0.

Cependant, compte tenu de l'accroissement de la population active d'environ 200 000 personnes par an, le chômage n'a cessé de croître à un rythme de l'ordre de 100 000 par trimestre et ceci malgré l'interruption de l'immigration qui représentait 10 000 personnes par mois.

Evolution du nombre de demandes d'emplois non satisfaites (1974-1975).

(Série corrigée des variations saisonnières.)

	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE
	(En milliers.)											
1974	437	440	445	438	441	450	460	464	499	567	629	660
1975	699	728	766	797	835	877	885	864	882	»	»	»

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

Or, en dépit des mesures adoptées par les Pouvoirs publics, de nouvelles menaces de licenciements viennent alourdir le climat social. Sans doute, des discussions sont en cours avec le Gouvernement sur l'indemnisation du chômage partiel qui, après la sidérurgie, s'étendrait à différents autres secteurs industriels. Il faut craindre toutefois que le chômage ne continue à progresser au moins jusqu'au printemps prochain ; en cas de reprise, les patrons préféreront, en effet, rétablir des horaires normaux plutôt que de procéder à de nouveaux recrutements.

Au demeurant, même si le réveil de l'activité s'affirmait, on peut se demander si, notamment en raison de l'alourdissement excessif des charges sociales, le capital fixe ne s'accroîtrait, comme ce fut le cas ces dernières années, de telle manière qu'il contiendrait le développement des emplois et rendrait la stabilité sur le marché du travail plus difficile à atteindre : d'où les réformes de structure envisagées concernant l'abaissement de l'âge de la retraite et la réduction de la durée du travail. Il n'est pas sûr que ces dernières mesures soient suffisamment efficaces pour éviter les risques d'un profond déséquilibre économique et social : ne constate-t-on pas, à l'heure actuelle, que les jeunes de moins de vingt-cinq ans représentent 46,4 % des demandeurs d'emploi, qu'il existe trois fois plus de jeunes en chômage (par rapport à la population active) dans les régions les moins industrialisées, notamment en Corse ?

Au surplus, l'inadaptation des emplois cherchés et des emplois offerts est préoccupante : en 1975, malgré l'augmentation sensible

des demandes, il reste en permanence 100 000 offres non satisfaites et la proportion des entreprises ne pouvant produire davantage faute de personnel qualifié représente encore 4 % pour l'ensemble et 17 % pour le bâtiment.

Devant l'extension du chômage, les remèdes les plus variés ont été prescrits : ainsi, des observateurs, refusant de comprendre que désormais le lien entre croissance et emploi a été rompu, ont suggéré le retour à la pratique des « ateliers nationaux », et préconisé, sans le dire explicitement, un alourdissement des finances publiques et une aggravation des charges pesant sur les contribuables, les consommateurs ou les personnes actives.

En fin de compte, une grande incertitude demeure sur ce que sera l'expansion de demain. Avant de tenter d'en préciser les contours et de considérer les réformes de structure susceptibles d'assurer notamment une meilleure concurrence de nos produits, il paraît intéressant de rechercher quelles sont, dans un monde transformé, les caractéristiques de nos échanges commerciaux.

D. — Le redressement rapide mais fragile des échanges commerciaux.

Dès l'origine de la crise actuelle, étant donné l'influence du relèvement du prix du pétrole sur le coût de nos importations, le Gouvernement s'est attaché à réduire progressivement le déficit important qui en résultait : constatant que, malgré un volume légèrement amoindri, les achats d'hydrocarbures avaient augmenté de 35,2 milliards de francs de 1973 à 1974, il s'était fixé comme objectif de rétablir l'équilibre de la balance commerciale dès la fin de 1975.

Or, avec un an d'avance, c'est-à-dire dès le mois de décembre 1974, notre pays a connu un taux de couverture positif ; pour les neuf premiers mois de 1975, un excédent global de 6,6 milliards de francs a été dégagé (contre un déficit de 15,3 milliards pour la même période de 1974). Ce redressement, dont la rapidité est surprenante, a été essentiellement obtenu par une chute de nos importations dans le même temps où nos ventes accusaient un recul moins prononcé.

I. — LA CHUTE DES IMPORTATIONS

On sait que la dégradation de la production, tant en France qu'à l'étranger, a freiné la demande interne, notamment d'énergie, et contribué à ralentir la hausse des prix du pétrole et à faire baisser le cours des matières premières importées (— 26 % en francs de juillet 1974 à juillet 1975) alors que le dollar s'effritait et que le franc se renforçait. En septembre 1975, par rapport au même mois de 1974, la réduction des achats sur les marchés extérieurs était de 8,6 %.

II. — LE MOINDRE REcul DES EXPORTATIONS

Malgré l'environnement international défavorable qui a entraîné un repli des ventes destinées à nos partenaires traditionnels (C. E. E. : — 6,2 % ; Suisse : — 3,4 % ; Etats-Unis : — 13,1 %), les progrès importants réalisés vers certains pays industrialisés (Canada, Suède, Norvège) et surtout vers les Etats de l'O. P. E. P. (+ 73 %), ceux de l'Est (+ 40 %), ceux en voie de développement (+ 40 %) et vers la zone franc, expliquent la faible réduction de nos exportations (— 3,1 % en septembre 1975 par rapport à septembre 1974).

Parallèlement à cet élargissement de l'éventail des clients, il faut noter une amélioration de la structure des ventes, les biens d'équipement représentant 27 % de celles-ci contre 22,6 % en 1974.

Cette évolution devrait se poursuivre en vue de la réalisation effective des contrats signés par les exportateurs français, notamment en 1974. Les réticences de certains Etats de l'O. P. E. P., l'importance de la concurrence étrangère sur ces marchés ont conduit à adopter diverses mesures dans le cadre du plan de développement : ainsi la C. O. F. A. C. E. pourra assurer un plus grand volume de risques, l'octroi de prêts du Trésor sera accéléré et des facilités de financement seront accordées pour les fabrications destinées à l'exportation. En outre, l'ouverture de lignes de crédit au profit des principaux acheteurs étrangers et l'extension des aides octroyées à certains pays en voie de développement devraient favoriser nos ventes de biens d'équipement légers tandis que cent vingt actions de promotion seront réparties sur une trentaine de nations choisies pour l'importance de leurs débouchés dans les années à venir.

Cependant, pour satisfaisants que soient ces résultats, ils sont relativement fragiles dans la mesure où ils interviennent en conjoncture très affaiblie et moyennant un repliement de notre économie sur elle-même. « Si le fléchissement des importations traduit la détérioration de notre situation économique intérieure, les fluctuations de nos exportations illustrent les difficultés grandissantes de nos entreprises pour affronter nos rivaux et s'imposer à eux. » (*L'Usine Nouvelle*, 24 juillet 1975.)

Sans doute nos produits demeurent-ils encore compétitifs car malgré le raffermissement du franc, la dévaluation de 1969 n'a pas, dans ce domaine, totalement épuisé ses effets. Par ailleurs, la rentrée du franc dans le « serpent » monétaire européen assure aux exportateurs français une quasi-stabilité des taux de change pour près de 40 % de leurs échanges avec l'extérieur et favorise, entre les pays membres, le maintien d'un niveau relatif de prix. Il faut craindre néanmoins qu'à une baisse de nos ventes à l'extérieur ne vienne s'ajouter une hausse des importations en raison moins de la reprise d'activité que d'une concurrence étrangère plus forte sur le marché français.

Faut-il pour autant renoncer à l'effort d'exportation et méditant l'exemple allemand d'une dépendance trop grande de l'économie nationale à l'égard de l'étranger, se réfugier dans le protectionnisme ? La réponse négative ne fait pas de doute. Peut-être n'a-t-on pas assez remarqué, à cet égard, que la décision française de réintégrer le « serpent » européen est une contribution capitale à la construction d'un système monétaire ordonné et à l'instauration de mécanismes de régulation économiques, mieux adaptés à un nouveau modèle de croissance.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît que la remise en route de l'économie française, malgré l'impact non négligeable du programme de développement, devrait être lente. D'abord la baisse de nos exportations due à la faiblesse des économies occidentales pourrait devenir alarmante ; ensuite, il convient de craindre sur le plan intérieur, que les firmes ayant procédé à un massif dégonflement des stocks en 1975 (— 25 milliards de francs) ne les reconstituent qu'avec prudence : au reste, la chute de la productivité du travail accompagnant une forte hausse du coût salarial par unité produite est susceptible d'être considérée par les industriels comme un frein dans le même temps où ils constatent un excès de leurs charges. Comment, dans ces conditions, accepteraient-ils de contribuer à une croissance plus rapide exigeant des investissements importants, alors que ceux-ci auraient à être financés, presque en totalité, par un nouvel endettement ?

Reste la consommation des ménages : mais il y a une quasi-saturation en équipements et il n'est pas sûr que les chefs d'entreprise entendent, dans l'immédiat, satisfaire aux aspirations qui se précisent.

En fait, notre pays souffre aujourd'hui d'un manque de dynamisme et semble perdre de plus en plus le sens de l'initiative et le goût du risque. De nombreux responsables politiques, industriels, syndicaux continuent à tenir des positions et à préparer des manœuvres sur un échiquier qui a, entre-temps, volé en éclats ; enfermés dans leurs attitudes conservatrices, il n'aperçoivent pas que la présente crise économique est, au-delà des difficultés conjoncturelles, une crise de structure qui peut conduire, si l'on n'y porte remède, à une crise de société. D'où une nécessaire remise en cause des comportements individuels et collectifs, notamment en ce qui concerne l'adaptation de l'emploi à une croissance susceptible d'être moins vive. Pour résoudre un tel problème, les réponses les plus variées ont été proposées mais paraissent inadéquates et, « toute cette question est », comme l'a indiqué M. Alfred Sauvy, « traitée à rebours, parce que seul le visible touche ».

Sans doute, convient-il de revaloriser le travail manuel, de limiter l'immigration étrangère, d'assurer une meilleure formation professionnelle ; il faut cependant aller au-delà de ces aménagements apportés à un cadre de vie que l'on voudrait avant tout préserver.

L'expansion doit désormais répondre à des besoins peu exigeants en capital et très exigeants en main-d'œuvre, telles les activités d'enseignement, de conseils, de loisirs, de développement personnel, ce qui conduira à privilégier l'être et le mieux-être. C'est dire que malgré notre désir de voir contenue la progression du budget social — dont le montant pour 1976 risque d'être supérieur à 350 milliards de francs — il y aurait lieu de faire face à de nouvelles charges : dans ces conditions, le problème se pose du réaménagement des crédits sociaux en vue de leur meilleure utilisation. N'irait-on pas alors vers une socialisation des charges du travail ? Une telle politique ne pourrait être appliquée sans un recours à des recettes supplémentaires que devrait contribuer à procurer une lutte plus efficace encore contre la fraude fiscale.

Or, réduire les inégalités et assurer un meilleur emploi pour tous suppose une nouvelle organisation donnant à chacun la possibilité d'aménager son temps de travail et son temps de loisir. Parallèlement, il est nécessaire de procéder à une réorientation des prestations familiales calculées désormais sur des taux beaucoup plus élevés mais versées seulement en deçà d'un certain montant de revenus, ce qui devrait permettre aux mères de famille qui souhaitent demeurer à leur foyer pour élever leurs enfants, de recevoir une juste rémunération de leur contribution incomparable à l'œuvre de formation des jeunes de ce pays : ce serait, en outre, une des conditions de la politique démographique qu'il est urgent d'adopter. Tels sont quelques jalons sur la voie d'une expansion nouvelle qui devrait en même temps répondre aux exigences d'un art de mieux vivre.

DEUXIÈME PARTIE

La loi de finances pour 1976

TITRE I^{er}

L'ANALYSE DU BUDGET

Le dernier article de la première partie du projet de loi de finances — il porte cette année le numéro 26 — traditionnellement appelé « article d'équilibre », contient le résumé des charges, des ressources et des soldes de chacune des grandes catégories juridiques qui constituent, d'une part, les opérations à caractère définitif (le « dessus de la ligne » selon la terminologie britannique) et, d'autre part, les opérations à caractère temporaire (le « dessous de la ligne ») qui retrace les comptes du Trésor banquier.

Pour 1976, le budget a été établi, dans l'hypothèse d'une croissance de la production intérieure brute de 4,7 % en volume et de 13,1 % en valeur, ce qui laisse supposer un « taux d'inflation » de 8 % matérialisé par un glissement en cours d'année de l'indice annuel des prix de détail de 7,5 %.

Par grandes masses et comparés à ceux de 1975 — budget primitif et budget modifié par trois collectifs (1) — les chiffres retenus pour 1976 sont les suivants :

Equilibre général du budget.

(En millions de francs.)

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1975.	LOI de finances pour 1975 rectifiée.	PROJET de loi de finances pour 1976.	VARIATION L F 1976/ L F 1975 initiale. (En pourcentage.)	VARIATION L F 1976/ L F 1975 rectifiée. (En pourcentage.)
A. — Opérations à caractère définitif.					
I. — Budget général.					
1. Charges :					
— dépenses ordinaires civiles.....	207 770	217 471	235 398	+ 13,3	+ 8,2
A déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts.....	— 21 700	— 21 700	— 24 200	+ 11,5	+ 11,5
— dépenses civiles en capital.....	29 397	39 331	31 775	+ 8,1	— 19,2
— dépenses militaires.....	43 767	45 082	50 000	+ 14,2	+ 10,9
Total 1.....	259 254	280 184	292 973	+ 13	+ 4,6

(1) Etant donné qu'il n'a pas encore été voté, nous ne nous sommes pas cru autorisés à tenir compte du quatrième projet de loi de finances rectificative qui accroît les charges de 6 040 millions de francs et porte le découvert à 45 698 millions de francs.

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1975.	LOI de finances pour 1975 rectifiée.	PROJET de loi de finances pour 1976.	VARIATION L F 1976/ L F 1975 initiale.	VARIATION L F 1976/ L F 1975 rectifiée.
				(En pourcen- tage.)	(En pourcen- tage.)
2. Ressources	281 039	264 234	318 487	+ 13,3	+ 20,5
A déduire : remboursement et dégre- vement d'impôts.....	— 21 700	— 21 700	— 24 200	+ 11,5	+ 11,5
Total 2.....	<u>259 339</u>	<u>242 534</u>	<u>294 287</u>	+ 13,5	+ 21,3
3. Solde	+ 85	— 37 650	+ 1 314	»	»
II. — Comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	7 123	7 553	8 622	+ 21	+ 14,1
2. Ressources	7 290	7 720	8 749	+ 20	+ 13,3
III. — Budgets annexes.					
1. Charges	56 617	56 849	69 709	+ 23,1	+ 22,6
2. Ressources	56 617	56 849	69 709	+ 23,1	+ 22,6
Solde des opérations à caractère définitif	+ 252	— 37 483	+ 1 441	»	»
B. — Opérations à caractère temporaire.					
I. — Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	149	149	165	+ 10,7	+ 10,7
2. Ressources	54	54	59	+ 9,2	+ 9,2
II. — Comptes de prêts.					
1. Charges	3 801	8 051	4 783	+ 25,8	— 40,6
Dont F. D. E. S.....	(2 800)	(7 050)	(3 600)	+ 28,6	— 48,9
2. Ressources	2 928	2 928	3 279	+ 12	+ 12
III. — Comptes d'avances.					
1. Charges	31 005	32 355	38 287	+ 23,5	+ 18,3
2. Ressources	31 465	35 115	38 216	+ 21,4	+ 8,8
IV. Comptes de commerce (charge nette)..	99	99	133	+ 34,3	+ 34,3
V. Comptes d'opérations monétaires (res- sources nettes).....	— 696	— 696	— 1 198	+ 72,1	+ 72,1
VI. Comptes de règlement avec les gou- vernements étrangers (charge nette).	314	314	575	+ 83,1	+ 83,1
Solde des opérations à caractère temporaire	— 225	— 2 175	— 1 191	»	»
Solde général de la loi de finances....	+ 27	— 39 658	+ 250	»	»

D'ordinaire, il est aisé d'établir des comparaisons entre les dotations votées pour l'année en cours et les dotations prévues pour l'année à venir en prenant comme référence la loi de finances initiale : d'une part, la présentation juridique du texte nous y contraint ; d'autre part, les modifications apportées en cours ou en fin d'exercice sont en général d'une importance relativement modeste et de grandeur comparable d'une année à l'autre.

Il est bien évident que l'intervention à mi-parcours d'un rectificatif important perturbe une telle manière de raisonner et offre matière à interprétations largement divergentes : laudateurs ou critiques ne s'en privent d'ailleurs pas.

Déjà l'an dernier, après le vote du plan de refroidissement du 16 juillet 1974, les services de la Rue de Rivoli prétendaient que les charges évolueraient d'une manière modérée en 1975 pour tenir compte des risques inflationnistes (+ 14,3 %) : ils comparaient alors le projet à la loi de finances amendée par le gros collectif d'été alors que la confrontation des deux textes primitifs faisait ressortir le taux nettement plus élevé — pour ne pas dire inquiétant pour ceux que préoccupait le dérapage des prix — de + 17,7 %.

La même situation se retrouve cette année et à un degré encore plus accentué. C'est la raison pour laquelle nous avons tenu, dans le tableau qui précède, à opérer les deux types de comparaison en avertissant le lecteur que toute conclusion que l'on peut tirer de la confrontation des chiffres est, dès le départ, entachée de suspicion dans l'ignorance où l'on est de ce que deviendra, en cours d'exécution, le projet qui nous est soumis.

CHAPITRE PREMIER

LES OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

Grosso modo, le budget général représente les trois quarts des sommes contenues dans la loi de finances et les budgets annexes un sixième. Quant à la rubrique *comptes d'affectation spéciale*, elle ne retrace, « au-dessus de la ligne », que les dépenses effectuées sous forme de subventions, c'est-à-dire des dépenses définitives qui pourraient aussi bien figurer au titre du budget général dont elles constituent une sorte de démantèlement pas toujours justifié.

A. — Le budget général.

Le budget général est présenté en suréquilibre pour un montant de 1 314 millions de francs ; un an auparavant, la loi de finances était votée avec un solde créditeur de 85 millions qui, au fil des mois, a fait place à un déficit de 37 650 millions.

D'une année sur l'autre, les charges progresseront de 13 % si l'on se réfère au texte primitif de 1975, de 4,6 % si l'on se réfère au texte modifié ; elles atteindront, compte non tenu des remboursements d'impôts, 317 173 millions.

Avec un total de 318 487 millions calculé dans les mêmes conditions, les ressources croîtront de 13,3 % ou de 20,5 % suivant la référence choisie.

I. — LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL

1° LES DEPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires passera de 207 770 millions de francs en 1975 (217 471 millions après collectifs) à 235 398 millions en 1976, ce qui représente une progression de 13,3 % (ou de 8,2 %).

La différence qui ressort de la comparaison des comptes primitifs, soit 27 628 millions, se partage à peu près également entre services votés et mesures nouvelles. Elle se répartit entre les divers titres de la manière suivante :

Dépenses civiles ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1975	1976	DIFFERENCES		
			Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
(En millions de francs.)					
Dette publique	29 168	33 216	+ 4 048	»	+ 4 048
Pouvoirs publics	655	735	+ 38	+ 42	+ 80
Moyens des services	104 755	120 776	+ 7 529	+ 8 492	+ 16 021
Interventions publiques	73 192	80 671	+ 2 921	+ 4 558	+ 7 479
Total	207 770	235 398	+ 14 536	+ 13 092	+ 27 628

a) Dette publique.

Les dotations du titre I^{er}, en passant de 29 168 à 33 216 millions de francs, progressent de 13,9 %. Si l'on fait abstraction des remboursements et dégrèvements d'impôts, il faut retenir les chiffres suivants : 7 468 et 9 016 millions, ainsi que + 20,7 %.

La décrue qui avait heureusement affecté la *dette proprement dite* de l'Etat, du fait de l'équilibre financier retrouvé, aussi bien en matière budgétaire qu'en matière de comptes extérieurs, a cessé depuis trois ans et la croissance de la dépense va s'accroître.

— Sans doute la *dette amortissable* commence-t-elle à diminuer à nouveau de 93 millions de francs, une fois intégrés les chefs de hausse que furent tout d'abord les charges de l'emprunt 7 % 1973 puis la conversion de la rente Pinay et compte tenu du fait que le dernier emprunt de 5 milliards n'a pas été contracté par l'Etat mais par des établissements financiers qui sont ses satellites.

— Sans doute les mêmes causes produisent les mêmes effets en ce qui concerne la *dette extérieure* (— 751 millions).

— Mais les charges de la *dette flottante* allégées jusqu'alors chaque année par des rentrées fiscales majorées par les effets de l'inflation (telles que les besoins du Trésor s'étaient réduits au point qu'on avait pu abandonner les adjudications de bons) recommencent à progresser et d'une manière importante en 1976 :

+ 1 896 millions de francs. La crise en réduisant le produit de la T. V. A. et d'un peu tous les impôts, l'acceptation d'un énorme découvert budgétaire pour l'exercice en cours, ont provoqué un renversement de tendance.

Les dotations pour *garanties* sont en augmentation nette de 495 millions, augmentation justifiée par la croissance du volume du commerce extérieur et aussi de ses risques (+ 500 millions), alors que le montant des garanties accordées aux collectivités territoriales et aux entreprises diminue (— 5 millions).

Pour les deux chapitres de *dépenses en atténuation de recettes*, les modifications sont les suivantes :

	1975	1976	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		
15-01 Dégrèvement sur contributions directes.	6 210	5 600	— 9,8 %
15-02 Remboursement sur produits indirects.	14 571	17 561	+ 20,5 %

Le premier chapitre permet de payer les dégrèvements accordés aux contribuables et, en tant que de besoin, de restituer l'avoir fiscal ou le crédit d'impôt prélevé à la source. La diminution constatée résulte du fait que les crédits correspondant aux 5 % compris dans la majoration exceptionnelle votée en juin 1974 avaient été inscrits dans le budget de 1975 pour être remboursés.

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

b) *Pouvoirs publics.*

La majoration des crédits relatifs aux Pouvoirs publics, lesquels passent de 655 à 737 millions de francs (+ 12,2 %) résulte :

- pour 38 millions, du relèvement des traitements de la fonction publique, en mesures acquises ;
- pour 42 millions, de mesures nouvelles.

c) *Moyens des services.*

Les dotations de fonctionnement n'ayant été que très peu affectées par les trois premiers collectifs (+ 632 millions) nous comparerons les demandes pour 1976 au budget initial pour 1975.

Les dépenses progresseront de 16 021 millions de francs en valeur absolue et de 15,3 % en valeur relative.

A concurrence de 7 529 millions de francs — soit un peu moins de la moitié de leur montant global — les crédits supplémentaires correspondent à des *mesures acquises* : extension en année pleine des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1975 (4 173 millions) et répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (1 206 millions) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances 1975 (458 millions, dont 408 pour l'Education, 29 pour les Universités et 14 pour la Jeunesse) ; ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (1 818 millions) ; réforme de la catégorie B (418 millions), etc...

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 8 492 millions de francs (6 993 il y a un an). Une priorité a été accordée aux actions suivantes :

	Millions de francs.
— revalorisation des rémunérations publiques.....	+ 6 858
— renforcement des moyens des services de l'Education (dont prise en charge des 10 000 emplois créés pour la rentrée de 1975, création de 8 985 emplois pour la rentrée de 1976, nationalisation de 1 125 établissements provoquant la prise en charge de 9 140 emplois et création de 1 035 emplois administratifs ; des services des Universités (508 postes nouveaux) ; des services de la Jeunesse, des sports et des loisirs (création de 916 emplois) ; des services du Ministère de la Culture (création de 426 emplois).....	+ 978
— renforcement des moyens de la police (1 000 emplois) et de l'administration territoriale (552 emplois) au Ministère de l'Intérieur.....	+ 212
— renforcement des moyens des services financiers (création de 2 202 emplois).....	+ 111
— renforcement des moyens de la justice (création de 1 610 emplois).....	+ 112

- renforcement des moyens de la recherche scientifique + 151
- renforcement des moyens du Ministère du Travail (création de 243 emplois) et des services communs à la santé et au travail (313 emplois)..... + 128

Si la masse des mesures nouvelles est supérieure d'un cinquième à ce qu'elle était il y a un an, c'est que la crise de sous-emploi survenue, le Gouvernement a tenu à ce que le budget de l'Etat apporte sa contribution au problème de l'embauche et notamment de celle des jeunes : 39 810 postes budgétaires sont ouverts au seul budget de l'Etat, 55 986 dans l'ensemble de la loi de finances. Sur ce nombre, il faut tenir compte d'une dizaine de milliers de titularisations et rappeler que 15 000 postes ont été offerts par anticipation en 1975.

Il y a un an les créations d'emplois avaient été limitées au minimum tolérable pour le bon fonctionnement de l'administration, soit 21 337 unités.

Le budget de 1976 une fois voté, la fonction publique comportera 2 219 035 membres civils et militaires.

d) *Interventions publiques.*

Le budget des interventions aura été cahoté en 1975 puisqu'il aura passé de 73 192 millions à 82 261 millions de francs ; il a fallu notamment ouvrir des crédits d'aide aux agriculteurs, aux chômeurs, aux personnes âgées, à la presse.

Il atteindra 80 671 millions en 1976.

Pour des raisons juridiques, le tableau ci-dessous où apparaissent mesures acquises et mesures nouvelles ne peut que prendre en compte la loi de finances initiale pour 1975.

	CREDITS 1975	MODIFICATIONS 1976		TOTAL
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	
(En millions de francs.)				
1° Actions en faveur de la recherche scientifique		»	— 22	— 22
2° Actions en faveur de la formation professionnelle		»	+ 329	+ 329
3° Interventions politiques, internationales et éducatives.....		+ 836	+ 1 042	+ 1 878
4° Interventions économiques		+ 1 072	+ 1 751	+ 2 823
5° Interventions sociales		+ 1 013	+ 1 458	+ 2 471
Total	73 192	+ 2 921	+ 4 558	+ 7 479

Les services votés progressent de 2 921 millions de francs : croissance automatique résultant, à législation inchangée, de l'évolution de divers paramètres, tels que les effectifs concernés, le « rapport constant » des anciens combattants, le nombre des primes à la construction déjà accordées, etc.

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

	Millions de francs.
— aide médicale et sociale.....	+ 1 053
— prophylaxie et lutte contre les fléaux sociaux.....	+ 270
— aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 306
— primes à la construction.....	+ 356
— services des bons et emprunts de la caisse nationale de crédit agricole.....	+ 300
— participation de l'Etat au service d'emprunts à caractè- re économique.....	+ 400
— subventions obligatoires aux communes.....	+ 358
— bourses et secours d'études.....	+ 47
— aide à l'enseignement privé.....	+ 275
— transports scolaires.....	+ 54

On notera un recul des services votés du fait d'une déflation des effectifs dans deux domaines :

	Millions de francs.
— application du « rapport constant » aux pensions des anciens combattants.....	— 110
— fonds national de solidarité.....	— 627

Les mesures nouvelles s'élèvent à 4 558 millions de francs.

Les interventions économiques nécessitent un financement supplémentaire s'élevant à 1 751 millions en 1976.

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

	DOTATION 1976.	DIFFERENCE avec 1975.
	(En millions de francs.)	
Houillères.....	1 560	— 67
S. N. C. F.....	8 076	+ 1 329
R. A. T. P.....	1 277	+ 156
Compagnies de navigation maritime.....	120	+ 16
Air Inter.....	9	+ 9
Ports autonomes.....	173	+ 45

La hausse importante des frais — et notamment des dépenses salariales pour des entreprises de main-d'œuvre — et une progression insuffisante des tarifs constituent une première explication de l'accroissement des déficits des entreprises publiques. Il s'y ajoute pour la S. N. C. F., les compagnies de navigation et les ports un net ralentissement du trafic marchandises imputable à la récession et pour Air Inter l'obligation d'utiliser des appareils onéreux mais de construction française.

Traditionnel gros consommateur de crédits du titre IV, le monde agricole, après avoir perçu en 1975 une aide exceptionnelle de près de 2,7 milliards de francs, se contentera de suppléments de dotations plus modestes (+ 183 millions) qui figurent :

- soit au budget du Ministère : aides à la montagne (+ 17 millions), aide à l'élevage (+ 21 millions), aide à la forêt (+ 13 millions), aides à la modernisation des exploitations (+ 3 millions) ;
- soit au budget des charges communes : subventions au F. O. R. M. A. (+ 130 millions) et subventions économiques (— 2 millions).

Notons encore parmi les fortes augmentations :

	Millions de francs.
— les interventions dans le domaine des matières premières	+ 20
— la subvention à l'association française de normalisation	+ 20
— la subvention au service national du permis de conduire.	+ 20
— l'aide à la batellerie.....	+ 15
— la subvention aux pêches maritimes.....	+ 25

Les dotations pour *interventions sociales* ne sont majorées que de 1 458 millions de francs : il faut y voir l'effet pour le deuxième exercice consécutif de la double compensation établie entre, d'une part, tous les régimes salariés et, d'autre part, l'ensemble des régimes (compensation démographique). Le budget de l'Etat est ainsi allégé d'une manière automatique en quelque sorte :

- de 1 182 millions au titre du B. A. P. S. A. ;
- de 302 millions au titre des charges communes.

Les majorations les plus substantielles concernent :

	Millions de francs.
— les agriculteurs. F. A. S. A. S. A. et F. A. R.	+ 75
— les anciens combattants.....	+ 303
— les personnes âgées et les handicapés :	
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.	+ 223
— au titre de la revalorisation des rentes viagères...	+ 122
— pour le financement des exonérations des redevances radio et télé.....	+ 23
— les rapatriés pour l'indemnisation de leurs pertes....	+ 254
— les locataires : contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement.....	+ 285

Au carrefour de l'économique et du social, on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont majorées de 329 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle des adultes (dotation 1976 : 864 millions).....	+ 140
— au titre du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (dotation 1976 : 552 millions)....	+ 72
— et au titre de la rémunération des stagiaires en forma- tion (dotation 1976 : 1 159 millions).....	+ 114

En ce qui concerne les *subventions d'éducation*, la Rue de Grenelle absorbera, en mesures nouvelles, 316 millions de francs : 112 millions pour l'enseignement privé, 26 millions pour l'allocation de scolarité, 101 millions pour les transports scolaires et 72 millions pour les bourses des élèves.

Le crédit de bourses des étudiants sera abondé de 64 millions.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire recevront 8 millions en plus et les associations sportives 13 millions affectés à la promotion du sport de haute compétition.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 7 millions et, à la Santé publique, 52 millions seront consacrés à la prise en charge partielle de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

Les actions du Secrétariat à la Culture seront renforcées par l'octroi d'un complément de 53 millions.

2° LES DEPENSES CIVILES EN CAPITAL

Le budget civil d'équipement (Titre V. — Investissements exécutés directement par l'Etat ; Titre VI. — Subventions d'équipement) voté pour 1975 comportait pour 33 054 millions de francs d'autorisations de programme et 29 396 millions de francs de crédits de paiement.

Ces dotations ont été modifiées en cours d'année et portées respectivement à 42 712 et 39 330 millions.

Pour 1976, les dotations sont les suivantes :

- autorisations de programme : 33 794 millions de francs ;
- crédits de paiement : 31 775 millions de francs.

Pas plus qu'il y a un an, aucun fonds d'action conjoncturelle n'a été constitué.

Dans le tableau qui suit où les dotations ont été présentées par Ministère, le projet pour 1976 est comparé au budget initial pour 1975 et au budget modifié. Aucun pourcentage d'évolution d'une année sur l'autre n'a été calculé pour la raison que l'opération n'aurait pas de signification, les dépenses du troisième collectif devant s'effectuer à cheval sur les deux exercices.

Signalons toutefois pour l'ensemble une accélération de la mise à disposition des ordonnateurs des crédits de paiement, mesure de bonne administration aussi bien que mesure conjoncturelle.

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1975 loi de finances initiale.	1975 loi de finances révisée.	1976 projet de loi de finances.	1975 loi de finances initiale.	1975 loi de finances révisée.	1976 projet de loi de finances.
	(En millions de francs.)					
Affaires étrangères.....	82,5	82,5	88,0	86,5	86,5	92,1
Agriculture	2 178,5	2 334,0	2 345,2	1 851,0	2 103,6	1 985,8
Commerce et artisanat.....	6,5	6,5	7,0	7,0	7,0	2,0
Coopération	614,5	614,5	709,0	564,5	565,5	639,5
Culture	514,5	564,5	549,8	533,3	615,8	377,6
Départements d'Outre-Mer.....	228,5	276,5	243,0	194,1	230,1	206,4
Economie et finances :						
I. Charges communes.....	4 044,5	5 144,5	4 323,0	3 835,5	4 910,5	4 064,1
II. Services financiers.....	179,1	299,2	178,2	180,5	300,5	147,5
Education :						
I. Education	2 979,5	3 982,2	3 088,2	2 550,0	3 652,6	2 804,5
II. Universités	999,0	1 107,6	1 186,3	1 000,0	1 358,6	1 206,7
Equipement	9 901,9	12 323,9	10 035,0	8 296,7	10 670,1	8 496,9
Industrie et recherche.....	4 094,4	5 679,9	4 669,8	4 139,4	5 813,9	4 768,4
Intérieur	948,6	2 037,6	1 062,3	675,7	1 799,7	731,8
Intérieur (rapatriés).....	»	»	»	»	»	»
Justice	201,6	256,6	204,0	162,5	217,5	161,1
Qualité de la vie :						
I. Environnement	224,8	224,8	226,8	113,0	113,0	92,9
II. Jeunesse et sports.....	492,0	571,5	519,4	438,0	517,5	486,1
III. Tourisme	21,5	21,5	22,0	18,8	18,8	8,6
Services du Premier Ministre :						
I. Services généraux.....	455,3	651,3	462,4	400,8	523,8	402,4
II. Journaux officiels.....	2,2	2,2	2,9	2,2	2,2	2,4
III. Secrétariat général de la défense nationale.....	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7	1,7
V. Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité.....	»	»	10,8	»	»	10,3
Territoires d'Outre-Mer.....	131,9	146,9	136,4	142,0	157,0	138,2
Transports :						
I. Section commune.....	24,6	24,6	30,6	20,0	20,0	38,2
II. Transports terrestres....	677,3	934,8	796,1	391,0	702,0	636,6
III. Aviation civile.....	1 475,9	1 970,9	1 757,0	1 483,1	1 853,1	1 456,7
IV. Marine marchande.....	939,5	1 412,1	1 263,0	978,2	1 348,8	1 274,3
Travail et santé :						
I. Section commune.....	16,4	18,9	21,0	15,0	21,5	18,6
II. Travail	182,7	232,1	195,3	190,0	239,4	197,8
III. Santé	1 434,7	1 788,0	1 659,5	1 126,0	1 479,3	1 325,8
Totaux	33 054,6	42 711,6	35 794,0	29 396,5	39 330,0	31 775,0

En matière d'*équipements administratifs*, le plan de soutien aura constitué pour les services les plus déshérités, l'occasion inespérée de procéder à un brin de toilette et sans doute unique puisque les dotations de 1976 retrouvent très vite en général leur vitesse de croisière.

	1975 initial.	1975 modifié.	1976
	(En millions de francs.)		
Intérieur	76,2	151,2	126,7
Justice	201,7	256,7	204,0
Services financiers.....	179,2	299,2	178,2
Charges communes : ensemble des chapitres d'équipement administratif.....	123,0	623,0	143,5

Le reflux est également très net pour les *équipements culturels* quand il n'est plus accentué, la dotation pour 1976 étant parfois inférieure à celle de la loi de finances initiale pour 1975.

	1975 initial.	1975 modifié.	1976
	(En millions de francs.)		
<i>Education :</i>			
Second degré.....	2 420,0	3 322,6	2 523,0
Premier degré.....	458,0	558,0	456,5
<i>Universités :</i>			
Supérieur	448,5	532,1	358,5
Recherche (avant transfert).....	454,0	479,0	454,1
<i>Jeunesse, sports et loisirs.....</i>	492,0	571,5	519,4
<i>Culture :</i>			
Monuments historiques.....	172,7	222,7	173,5
Bâtiments civils.....	122,7	122,7	101,6

Pour ce qui est des *équipements sociaux*, les autorisations de programme ouvertes dans le projet, bien qu'en retrait sur les dotations modifiées de 1975 sont à un bon niveau.

	1975 initial.	1975 modifié.	1976
	(En millions de francs.)		
<i>Travail :</i>			
Formation professionnelle des adultes....	153,0	191,4	162,9
Agence nationale pour l'emploi.....	29,7	40,7	32,3
Dotation en capital du fonds de la formation professionnelle.....	110,0	140,0	112,1
<i>Santé :</i>			
Equipements sanitaires.....	1 034,0	1 324,0	1 110,1
Dont « humanisation »	235,0	435,0	265,0
Equipements sociaux.....	315,0	365,0	337,0
<i>Construction :</i>			
Primes	2 267,7	2 610,9	2 522,9
Subventions H. L. M.	3 968,7	4 807,4	4 629,2

L'aide aux *équipements économiques* ne retrouvera pas non plus, tant s'en faut, le niveau de 1975, à l'exception toutefois de l'agriculture ainsi que du commerce et de l'artisanat.

	1975 initial.	1975 modifié.	1976
	(En millions de francs.)		
<i>Agriculture (total)</i>	2 178,5	2 334,0	2 345,2
Dont :			
Hydraulique	164,8	204,8	194,2
Remembrement	354,2	424,2	357,2
Equipements de conservation et de transformation	331,3	371,3	351,4
Recherche	81,9	87,4	134,3
<i>Commerce et artisanat :</i>			
Primes de conversion.....	6,5	6,5	7,0
Diverses actions.....			20,0
Aide à l'équipement hôtelier.....	50,0	50,0	50,0

	1975 initial.	1975 modifié.	1976
	(En millions de francs.)		
<i>Industrie :</i>			
Dotation en capital des entreprises publiques	2 204,9	2 754,9	2 325,0
Prime de développement industriel.....	450,0	500,0	475,5
Actions de politique industrielle.....	106,1	366,1	103,4
Subvention au bureau de recherches géologiques et minières.....	13,5	19,5	27,4
Atome	2 250,0	2 480,0	2 461,0
Espace	627,6	797,6	755,8
Plan calcul.....	300,0	1 000,0	299,5
Recherche, développement.....	275,0	275,0	295,0
Fonds de la recherche.....	248,6	248,6	344,9
Centre national d'exploitation des océans.	88,0	89,5	136,4
Autres actions de recherche.....	93,5	93,5	121,9
Constructions aéronautiques (y compris les crédits des charges communes).....	1 027,0	1 486,0	1 312,0
Constructions navales.....	800,0	1 050,0	1 000,0
<i>Communications :</i>			
Voies navigables.....	371,8	471,8	346,0
Ports	548,4	908,4	470,5
Aéroports et routes aériennes.....	257,2	277,2	273,9
Transports collectifs urbains.....	623,2	680,7	744,7
Flotte de commerce.....	81,8	281,8	200,0

Signalons enfin que les subventions accordées au titre de la coopération passeront de 614,5 à 709 millions de francs (+ 15,4 %).

A travers ce catalogue, la politique du Gouvernement n'apparaît pas très clairement puisque les actions qui y figurent ont été entamées de longue date et qu'on n'aperçoit aucun « changement de vitesse », qu'il s'agisse d'accélération ou de rétrogradation.

Par ailleurs, les titres V et VI n'englobent pas tous les équipements civils. D'autres, non négligeables, figurent à certains comptes spéciaux (le Fonds spécial d'investissement routier) ou à certains budgets annexes (P. T. T.) et nous les retrouverons sous ces deux rubriques. Au total, seront financés sur fonds publics en 1976 pour 56 600 millions d'investissements contre 49 470 millions en janvier

1975 et 63 079 millions en septembre dernier. Si l'on ajoute les ressources d'emprunts affectées aux autoroutes, au téléphone et aux hôpitaux, on trouve un total de 63 900 millions contre respectivement 55 885 puis 69 494 millions pour l'exercice précédent.

Mil neuf cent soixante-seize constitue la première année du VII^e Plan mais, étant donné que, suivant une pratique aberrante, le Plan est adopté après le vote du premier budget d'équipement, nous sommes dans l'impossibilité, faute de jalons chiffrés, de porter un jugement de valeur sur son démarrage.

3° LES DEPENSES MILITAIRES

Le budget de la Défense nationale pour 1976 s'élève au chiffre rond de 50 000 millions de francs. La progression d'une année sur l'autre s'établit à 6 214 millions en valeur absolue et 14,2 % en valeur relative si l'on se réfère à la loi de finances initiale et respectivement à 4 919 millions et 10,9 % si l'on prend en compte les modifications intervenues en cours de gestion. Après avoir été un temps d'un montant comparable, dépenses ordinaires et dépenses en capital ont assez sensiblement divergé au bénéfice des premières et l'écart actuel avoisine les 9 milliards.

a) *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires atteindront 29 048 millions contre 24 734, puis 25 024 millions après collectif en 1975 (soit + 17,4 % ou + 16,1 %).

Sur 1 949 millions de mesures acquises, 1 809 millions concernent des dépenses de personnel (97,1 %) et sur les 2 365 millions de mesures nouvelles, les dépenses de l'espèce s'élèvent à 1 718 millions (72,3 %).

Parmi les innovations citons :

- l'amélioration de la situation des personnels militaires : 1 110 millions de francs dont 1 070 millions pour le statut des militaires, 20 millions pour la pyramide des grades des officiers mariniers, 13 millions pour le statut des médecins des armées ;
- la création de 1 155 emplois dans la gendarmerie, dont 300 appelés du contingent et 5 femmes (+ 69 millions) ;
- la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (74 millions) ;

- l'ajustement des crédits d'entretien programmé des matériels (+ 139 millions) ;
- l'ajustement des crédits de fonctionnement courant (+ 465 millions).

b) *Les dépenses en capital.*

Les crédits de paiement passent de 19 052 puis 20 057 millions de francs en 1975 à 20 952 millions (+ 10 % ou 4,5 %).

Les autorisations de programme s'élèvent de 23 634 puis 24 859 millions de francs en 1975 à 26 200 millions (+ 10,8 % ou + 5,4 %).

Comparées à celles de 1975, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1975	1976	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Atome	2 195	2 635	+ 20
Engins	2 283	2 902	+ 27,1
Centres d'expérimentations nucléaires (explosions en puits).....	541	636	+ 17,6
Armement atomique tactique (pro- gramme Pluton)	754	829	+ 9,9
Matériels aériens	2 988	3 311	+ 10,8
Fabrications d'armement (terre).....	3 472	3 658	+ 5,4
Constructions neuves de la flotte.....	2 384	2 395	+ 0,5

Il ressort à l'évidence de ce tableau qu'une très large priorité continue à être accordée à l'armement nucléaire et que, compte tenu des hausses de prix, le volume des armements classiques va diminuer d'une année à l'autre.

Aucun plan nouveau n'est encore venu relayer le programme quinquennal 1971-1975.

II. — LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes du budget général est évalué, pour 1976, à 294 287 millions de francs, dont :

— 273 448 millions au titre des recettes fiscales ;
 — 20 839 millions au titre des recettes non fiscales, ces montants tenant compte :

a) D'un reversement de 22 069 millions au profit des budgets des *collectivités locales* : versement représentatif de la taxe sur les salaires (21 446 millions, soit 16,5 % de plus qu'en 1975) ; compensation de la taxe sur les spectacles naguère appliquée aux cinémas et aux théâtres (503 millions) ; prélèvement au profit du Fonds d'action locale des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière (120 millions) ;

b) D'un reversement de 8 390 millions de francs au profit du budget des *Communautés européennes* (contre 6 890 millions en 1975) ;

c) D'un reversement de 6 479 millions au profit du *régime général de sécurité sociale* (contre 3 980 millions en 1975).

*
* * *

Les **recettes non fiscales** n'augmenteront que de 545 millions de francs (+ 2,7 %).

Certes, il est des lignes où sont prévues des plus-values importantes. Par exemple :

LIGNE	OBJET	DIFFERENCES	
		Millions de francs.	Pourcentage.
113	Produit du portefeuille de l'Etat.....	+ 119	+ 55
206	Redevance pour usage de l'espace aérien.....	+ 54	+ 100
313	Amendes forfaitaires de la police de la circulation	+ 59,9	+ 66,9
314	Pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix.....	+ 277,3	+ 49,2
315	Prélèvement sur le pari mutuel : l'enjeu minimum de P. M. U. étant relevé de 3 à 5 F....	+ 533,3	+ 45
408	Intérêts divers dont ceux des obligations cautionnées	+ 410,4	+ 22,5

Mais la crise économique générale et la crise vinicole qui nécessite l'ouverture de nouvelles tranches de distillation créent des manque à gagner notoires.

LIGNE	OBJET	DIFFERENCES	
		Millions de francs.	Pourcentage.
111	Bénéfices nets des entreprises publiques.....	— 1 360	— 40,2
114	Bénéfices du service des alcools.....	— 289	— 100

De même, aucune plus-value n'est attendue du versement de l'Office national des forêts du fait de la stagnation du prix de vente des bois commercialisés (ligne 201).

*
* *

Les **recettes fiscales** accuseront une augmentation de 43 749 millions de francs (+ 15 %) sur les évaluations de la loi de finances initiale pour 1975, de 59 221 millions sur ces évaluations modifiées par les collectifs et révisées pour tenir compte des derniers résultats connus (+ 20,4 %).

Ceux-ci font apparaître à ce jour :

— un léger fléchissement du produit de l'impôt sur le revenu (— 230 millions) masqué par le report, consécutif à la grève des P. T. T., de recouvrements de 1974 sur 1975 (+ 2 100 millions de francs) ;

— une baisse plus sensible du produit de l'impôt sur les sociétés (— 574 millions de francs) ;

— une chute importante et bien explicable du rendement de la T. V. A. (— 5 567 millions de francs), partiellement compensé par des reports d'échéances (+ 1 100 millions de francs) ainsi que de l'ensemble des autres droits indirects (— 1 045 millions de francs) ;

— une plus-value concernant la taxe intérieure sur les produits pétroliers (+ 1 502 millions de francs), les droits d'enregistrement (+ 365 millions de francs) et les impôts directs autres que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (+ 1 017 millions de francs).

Quant aux collectifs, ils ont eu pour effet :

— de repousser de 1975 à 1976 une masse de recouvrements relatifs à l'impôt sur les B. I. C. égale à 9 640 millions de francs ;

— de créer une moins-value de T. V. A. de 4 500 millions imputable à l'aide fiscale à l'investissement.

Enfin, les ressources de 1975 ont été amputées par versement anticipé du V. R. T. S. de 1974 (1 617 millions de francs).

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales de 1975 à 1976 devrait se présenter ainsi qu'il suit :

	1975		1976			
	Loi de finances initiale.	Evaluations révisées. (1)	Mouvement spontané.	Aménagement des droits.	Autres facteurs de variations.	Evaluations des recettes.
(En milliards de francs.)						
Impôts directs perçus par voie de rôles	53,13	50,96	+ 18,13	— 4,81	+ 5,98	70,26
Autres impôts directs	49,49	44,33	— 0,70	+ 0,82	+ 11,20	55,65
Taxes sur le chiffre d'affaires	141,47	132,50	+ 20,32	+ 0,29	+ 3 »	156,11
Enregistrement, timbre, bourse	16,42	16,79	+ 1,46	+ 0,25	»	18,50
Produit des douanes	17,74	18,97	+ 1,08	+ 0,32	— 0,44	19,93
Autres impôts indirects	12,59	11,81	+ 0,84	+ 1,48	»	14,13
Total	290,84	275,36	+ 41,13	— 1,65	+ 19,74	334,58

(1) Evaluations de la loi de finances rectificative de septembre 1975.

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

- progression moyenne de l'ordre de 12,5 % des revenus individuels imposables de 1974 à 1975 et diminution de 3 % des bénéficiaires imposables des sociétés pour la même période ;
- accroissement de 13,1 % de la production intérieure brute en valeur de 1975 à 1976.

La simple évolution économique devrait créer une plus-value fiscale estimée à 34 379 millions de francs.

Par ailleurs, des mesures prises en 1975 produiront leurs effets en 1976 pour un montant net de 8 800 millions de francs. Il s'agit :

	Millions de francs.
— du report des échéances d'impôt sur le revenu des contribuables assujettis au régime des B. I. C.	+ 4 040
— du report de l'acompte d'impôt sur les sociétés exigible le 15 septembre 1975.....	+ 5 609
— d'une remanence de l'aide fiscale à l'investissement.	— 400
— en matière de droits de douane, d'un palier (20 %) de la réduction des droits d'importation à l'égard des pays de l'Association européenne de libre-échange..	— 440

Restent quelques rares aménagements de droits dont la résultante est un allègement de la pression fiscale de 1 503 millions de francs.

1° LA TAXATION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES

Les modifications proposées avec leurs conséquences chiffrées sont récapitulées ci-dessous :

	Millions de francs.
— relèvement de 10 % des limites des tranches du barème (<i>article 2</i> du projet).....	— 4 520
— relèvement de la limite d'exonération de 11 400 à 12 600 F (+ 10,5 %) pour les salariés, de 10 000 à 11 200 F pour les non-salariés et de 12 500 à 13 800 F pour les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (<i>article 2</i>).....	— 120
— relèvement de la déduction pour les personnes âgées et les invalides de 2 300 à 2 800 F (+ 21,7 %) quand leur revenu global n'excède pas 17 000 F et de 1 150 F à 1 400 F quand le revenu est compris entre 17 000 et 28 000 F (<i>article 2</i>).....	— 175
— octroi aux contribuables célibataires, veufs ou divorcés qui travaillent d'un abattement pour frais de garde dans la limite de 1 800 F par an et par enfant de moins de trois ans (<i>article 3</i>).....	— 20

Millions
de francs.

— déduction du revenu imposable des dons faits à des œuvres d'intérêt général par l'intermédiaire de la fondation de France (<i>article 4</i>).....	— 10
— suppression de l'abattement de 10 % pour frais professionnels aux salariés dont les rémunérations annuelles sont supérieures à 350 000 F (<i>article 12</i>)..	+ 30

Malgré cet ensemble d'allègements, le produit de l'impôt sur le revenu sera en 1976 supérieur de 3,8 % à ce qu'il aura été en 1975.

D'autre part, le Gouvernement demande l'autorisation de pouvoir moduler les taux et les dates de paiement des acomptes des impôts sur les sociétés et des impôts sur les revenus et de relever le seuil des acomptes provisionnels (*article 16*).

2° LA TAXATION DES REVENUS DES ENTREPRISES

L'impôt sur les sociétés progressera de 8,5 % pour atteindre 38 690 millions, soit 11,6 % des rentrées d'impôts et taxes.

Le projet comprend deux séries de modifications.

a) L'une mineure : la limitation du montant des *jetons de présence* déductible de l'assiette de l'impôt sur les B. I. C. à 5 % par membre de la moyenne de 5 ou 10 rémunérations les plus élevées dans l'entreprise (*article 13*) :

Produit	+ 100
---------------	-------

Millions
de francs.

b) L'autre importante concernant le régime fiscal des sociétés pétrolières (*article 14*) :

— le montant de la provision pour reconstitution de gisement est ramené de 27,5 à 23,5 % des ventes de produits bruts et ne pourra couvrir que la moitié de la dépense si les recherches sont effectuées en dehors des zones définies par les Pouvoirs publics	+ 100
— les plafonds de la provision pour fluctuation des cours sont réduits d'un tiers	+ 620

Un groupe de travail de notre Commission des Finances ayant pris comme thème d'études la fiscalité de l'énergie, ses conclusions ont été consignées dans un document annexé au présent tome de notre rapport.

Notons également la reconduction du prélèvement conjoncturel qui deviendra effectif quand la hausse sur trois mois consécutifs des prix des produits manufacturés aura dépassé 2 % (article 15).

3° LES IMPOTS SUR LA FORTUNE

Une seule mesure, concernant le cas des successions transmises par les parents nourriciers aux enfants qu'ils ont recueillis et élevés (article 7) : le tarif des transmissions en ligne directe leur sera applicable et il en coûtera un seul million de francs au Trésor.

4° LES IMPOTS SUR LA CONSOMMATION

Millions
de francs.

Deux mesures d'allégement sont prévues pour un coût de 6 millions de francs :

- les locations de gîtes ruraux seront passibles de la T. V. A. au taux réduit de 7 % au lieu du taux intermédiaire de 17,6 % — 5
- la fiscalité des organismes agissant sans but lucratif est clarifiée plus qu'allégée — 1

Des mesures d'aggravation ont été prises pour assurer l'équilibre du budget. Elles ont, en outre, été affectées, en fait mais non en droit, à la couverture du prélèvement opéré au profit de la Sécurité sociale.

— Mesures législatives :

Millions
de francs.

- Article 8 : relèvement de 14 % des droits sur les alcools. + 570
- Article 9 : modification de la taxe intérieure applicable à l'essence et au supercarburant rendue possible par la taxe parafiscale de péréquation instituée en février 1974 au taux de 3 F la tonne pour aider les compagnies qui vendent des produits à marge réduite... + 317
- Article 10 : taux majoré de la T. V. A. sur les films interdits aux mineurs + 90

Millions
de francs.

Article 11 : majoration d'environ 20 % des tarifs et aménagement des droits de timbre et d'enregistrement. + 217

— *Mesures réglementaires* :

— relèvement du prix des tabacs de 17 % en moyenne. . + 1.095

— relèvement de 3 à 5 F du ticket de tiercé + 210

B. — Les comptes d'affectation spéciale.

Les dépenses sur compte d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) passeront de 7 123 millions (ou de 7 553 millions après le troisième collectif) en 1975 à 8 622 millions en 1976. Quant aux ressources, elles s'élèveront à 8 749 millions contre 7 290 millions (ou 7 720 millions dans le budget modifié) un an auparavant.

Le solde créditeur sera ramené de 167 à 127 millions.

Pour 1976, deux nouveaux comptes sont ouverts :

— le *Fonds national du livre* pour lequel dépenses et recettes s'équilibrent au niveau de 34 millions de francs.

Le compte est crédité du produit de deux redevances dont la création est demandée à l'article 20 du projet, une redevance sur l'édition d'ouvrages de librairie (+ 4 millions) et une redevance sur l'emploi de la reprographie (+ 30 millions).

Il est débité, outre des frais de gestion, du versement de deux sortes de subventions : au centre national des lettres pour le soutien de l'édition et aux imprimeries de labeur pour leur rénovation ;

— le *Fonds national sportif* doté de 15 millions en ressources et en dépenses.

Ce compte perçoit le produit de la taxe additionnelle au prix des billets d'entrée dans les manifestations sportives (*article 19*) et verse soit des subventions de fonctionnement aux associations sportives (12,25 millions pour 1976) et à ce titre, il appartient « au-dessus de la ligne », soit des avances (2 millions) et à ce titre il intervient « au-dessous de la ligne ».

Le compte ouvert il y a un an pour retracer l'emploi de la redevance de la R. T. F. sera crédité du produit de cette taxe parafiscale soit 2 426,6 millions de francs (+ 19,7 % par rapport à 1975) ainsi que des remboursements effectués par l'Etat au

titre des exonérations, soit 174 millions (+ 83,2 %). La redevance passera de 140 F à 160 F pour la télé en noir et blanc, de 210 F à 240 F pour la télé en couleur.

Sur les 2 600,6 millions ainsi recueillis, 2 435,6 seront versés aux unités résultant de l'éclatement de l'ex-O. R. T. F. et 165 affectés à la couverture des frais de gestion, ceux-ci représentant 6,3 % du total.

Chaque année le compte du *Fonds spécial d'investissement routier* retient l'attention de notre commission. En 1976 ses ressources devraient atteindre 4 255 millions de francs, soit 585 millions ou 16 % de plus que l'année précédente. Cette augmentation résulterait de deux causes :

— une légère augmentation de la consommation des produits pétroliers, + 0,8 % ;

— la majoration, envisagée dans l'article 9 du projet de la taxe intérieure de consommation applicable aux essences, majoration rendue possible sans modification notable des prix de vente par la suppression de la taxe parafiscale de péréquation.

Compte tenu de la plus-value résultant de la conjonction de ces deux facteurs et des besoins du Fonds, il sera possible de ramener le taux du prélèvement de 22,5 à 22,1 % (article 19).

Bien évidemment les crédits de paiement ont été fixés au niveau des recettes. Quant aux autorisations de programme accordées elles s'élèvent à 4 590,5 millions de francs, en progrès de 21,8 % sur celles de l'exercice précédent (3 770 millions) : avec la crainte de manquer d'énergie, un coup d'arrêt avait été donné il y a un an (— 3,3 %) ; c'est la nécessité de créer des emplois qui provoque aujourd'hui la réaction inverse mais c'est la route nationale qui est alors privilégiée au détriment de l'autoroute et de la voirie locale ainsi qu'il ressort des deux tableaux ci-après.

Le premier donne la répartition des dotations du Fonds :

	1975	1976	VARIATION
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Autoroutes de liaison.....	750	929	+ 23,9
Réseau national en rase campagne.....	1 000	1 345	+ 34,5
Voirie en milieu urbain.....	1 451	1 478	+ 1,9
Plan de décongestion de la circulation dans les centres urbains.....	170	174	+ 2,3
Tranche départementale.....	75	78	+ 4
Tranche communale.....	60	55	— 8,3

Mais le F. S. I. R. n'est pas le seul pourvoyeur de fonds et il faut y ajouter le budget général et l'emprunt. Le budget « consolidé » du réseau routier, comparé à celui de 1975, se présentera ainsi l'an prochain :

	1975	1976	VARIATION
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Titres V et VI.....	1 835	1 024	— 44,2
F. S. I. R.....	3 770	4 590	+ 21,7
Autoroutes (emprunts).....	2 875	(1) 3 000	+ 4,3
Total	8 480	8 614	+ 1,6

(1) Chiffre provisoire.

Les principaux autres comptes se présentent de la manière suivante, étant entendu qu'en dépenses ne sont retracées que les subventions, c'est-à-dire des dépenses à caractère définitif.

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAIEMENT		
	1975	1976	Variation.	1975	1976	Variation.
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(Pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(Pourcentage.)
Adductions d'eau (subventions en capital) ..	275	330	+ 20	254,5	364	+ 43
Fonds forestier national (subventions et primes)	53	63	+ 18,9	50,6	55,6	+ 9,9
Fonds de soutien aux hydrocarbures.....	»	»	»	25	150	+ 600
Service financier de la loterie nationale...	»	»	»	640	700	+ 9,4
Expansion économique de la Corse.....	20	17,9	— 10,5	17	14,9	— 12,4
Modernisation des débits de tabacs.....	»	»	»	6,7	6,7	»
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	146	185,1	+ 26,8
Financement des diverses dépenses d'intérêt militaire.....	»	»	»	120	(1) 170	+ 41,7

(1) L'augmentation est imputable au versement aux U. S. A. de la valeur résiduelle des installations militaires utilisées en France par les forces américaines.

C. — Les budgets annexes.

La comparaison entre les budgets annexes de 1975 et de 1976 est donnée par le tableau ci-après :

Budgets annexes (crédits de paiement).

DESIGNATION des budgets annexes.	EXPLOITATION Dépenses ordinaires.			INVESTISSEMENT dépenses en capital.			DIFFÉ- RENCES totales.
	1975	1976	Diffé- rences.	1975	1976	Diffé- rences.	
(En millions de francs.)							
I. — Budgets annexes civils.							
Imprimerie nationale.....	403	484	+ 81	16	16	»	+ 81
Légion d'honneur.....	32	36	+ 4	4	3	- 1	+ 3
Ordre de la Libération.....	2	2	»	»	»	»	»
Monnaies et Médailles.....	259	333	+ 74	8	21	+ 13	+ 87
Postes et Télécommunications.....	27 132	34 441	+ 7 309	10 174	13 484	+ 3 310	+ 10 619
Prestations sociales agricoles.....	17 343	19 664	+ 2 321	»	»	»	+ 2 321
Totaux pour les budgets annexes civils	45 171	54 960	+ 9 789	10 202	13 524	+ 3 322	+ 18 111
II. — Budgets annexes militaires.							
Essences	1 136	1 187	+ 51	39	39	»	+ 51
Poudres	69	»	- 69	»	»	»	- 69
Totaux pour les budgets annexes militaires	1 205	1 197	- 18	39	39	»	- 18
Totaux pour les budgets annexes.	46 376	56 147	+ 9 771	10 241	13 563	+ 3 322	+ 13 093

On notera tout d'abord la disparition du budget annexe des Poudres qui fait l'objet de l'article 74 du projet. Pour des raisons d'harmonisation des législations européennes, la confection des explosifs a dû être retirée à la Direction des Poudres, service administratif, pour être confiée à une société industrielle nationale à partir du 1^{er} octobre 1971. La mesure présente constitue la dernière étape de la mutation.

En ce qui concerne les deux plus importants budgets on constate que les dotations des postes et télécommunications augmentent encore leur rythme de progression (+ 28,5 %) alors que les prestations agricoles suivent à peu près la pente de l'ensemble des dépenses du budget (+ 13,4 %).

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

Cinq mille *créations d'emplois* ont été autorisées par le second collectif, en anticipation sur le contingent de 1976, lequel a été fixé à 14 125 unités auxquelles s'ajouteront 4 000 emplois libérés par l'automatisation des services.

Le troisième collectif avait abondé les dotations d'équipement de 132 millions de francs en autorisations de programme et 182 millions en crédits de paiement. Pour 1976, les *crédits de paiement* s'élèveront à 14 422,5 millions de francs dont :

- 764,9 millions pour les remboursements d'emprunt ;
- 304 millions au bénéfice des sociétés de financement des télécommunications ;
- 396,6 millions pour la couverture du déficit d'exploitation ;
- 12 954 millions consacrés au paiement des installations neuves.

Les *autorisations de programme* progresseront de 28,5 % (15 411 millions de francs, dont 13 819 millions consacrés aux **Télécommunications** proprement dites). Par ailleurs, une *tranche complémentaire* de travaux d'un montant de 4 340 millions (3 540 millions il y a un an) sera financée par *l'appel aux fonds privés*, ce qui aura pour effet de porter à 26,8 % le taux de croissance des installations téléphoniques.

En ce qui concerne les *recettes* de la poste et des services financiers, la progression des produits d'exploitation sera de 8,2 % ; elle tient compte des majorations tarifaires à intervenir en 1976 en matière de taxes postales, lesquelles ne sont d'ailleurs pas précisées dans le « bleu ». Les fonds placés au Trésor rapporteront 1 169,5 millions de plus soit 24,1 %, d'une part grâce à la disposition selon laquelle au-delà de 30,8 milliards de dépôts, la rémunération est calculée au taux de l'argent au jour le jour, d'autre part grâce à l'abondance de l'épargne recueillie par la Caisse nationale d'épargne. Pour les produits d'exploitation des télécommunications, la croissance de 21,4 % est attendue de la seule évolution du trafic si l'on en croit le fascicule budgétaire.

Le déficit d'exploitation de la Poste est évalué à 1 097,4 millions de francs et celui des Services financiers à 2 868,1 millions ; l'excédent des Télécommunications doit atteindre 3 568,8 millions. Le solde général sera donc négatif pour 396,7 millions. Le « financement à déterminer », avec un montant de 5 028 millions (2 265 millions d'emprunts en 1975) constituera 93,7 % du total des recettes en capital : c'est dire la brusque dégradation du taux d'auto-financement.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

La croissance des dépenses du B. A. P. S. A. est relativement modérée. Si les prestations maladie doivent progresser de 18 % et les prestations vieillesse de 13 %, les autres évolueront dans la fourchette 7-9 %.

Les 19 664 millions de recettes nécessaires pour équilibrer les dépenses seront couvertes à concurrence de :

- 16 % par les cotisations des intéressés (3 134 millions) ;
 - 3,8 % par les taxes additionnelles propres à la profession (753 millions) ;
 - 24,8 % par les taxes additionnelles prélevées hors de la profession (4 868,8 millions, notamment sur le produit de la T. V. A. qui fournit à lui seul 4 651 millions : 23,6 %) ;
 - 44,4 % par les versements du régime général au titre de la compensation démographique et du Fonds national de solidarité (8 742, 3 millions),
- et 11 % par le budget général (2 164,79 millions).

CHAPITRE II

LES OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

Ce second budget de l'Etat figure au fascicule consacré aux comptes spéciaux du Trésor : le « dessous de la ligne » est le budget du « Trésor-banquier » qui consent des prêts, des avances ou des découverts alors que le « dessus de la ligne » retrace les opérations de « l'Etat dépensier », opérations traditionnelles depuis qu'existent des personnes morales de droit public, où les dépenses sont faites à fonds perdus et sont couvertes par l'impôt.

A. — Les prêts.

Le montant et la répartition des prêts qui seront consentis par le Trésor, ainsi que le montant et la répartition des remboursements à encaisser se présentent ainsi :

	CHARGES		RESSOURCES	
	1975	1976	1975	1976
	(En millions de francs.)			
Prêts des comptes d'affectation spéciale	149	165	54	59
F. D. E. S.....	2 800	3 600	1 672	1 810
Titre VIII.....	»	»	»	»
H. L. M.....	»	»	728	734
Divers	1 001	1 183	528	735
Total	3 950	4 948	2 982	3 338
Charge nette.....	968	1 610	»	»

Signalons dès l'abord que le compte H. L. M. ne subsiste que pour retracer les remboursements d'emprunts qu'il a consentis avant la débudgétisation de 1965, laquelle a confié à une Caisse

des prêts aux H. L. M. les opérations de l'espèce. Quoi qu'il en soit, les recettes inscrites à ce compte représentent un quart de l'ensemble des remboursements annuels.

La pièce essentielle du dispositif restant est constituée par le Fonds de développement économique et social.

I. — LES PRÊTS CONSENTIS PAR LE F. D. E. S.

Les dotations du Fonds de développement économique et social passent de 2 800 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1975 à 3 600 millions. Il est vrai qu'au cours de la présente année, le F. D. E. S. a été par deux fois complété, la première dans le collectif n° 1 (+ 1 250 millions); la seconde dans le collectif n° 3 (+ 3 000 millions) pour atteindre le montant jamais égalé dans le passé de 7 050 millions.

L'an prochain, les prêts devraient se répartir de la manière suivante :

Répartition des prêts du F. D. E. S.

NATURE DES PRETS	DOTATION 1975 initiale.	DOTATION 1975 révisée.	1976
(En millions de francs.)			
<i>I. — Entreprises nationales.</i>			
Compagnie nationale du Rhône.....	40	105	40
R. A. T. P.	280	322	300
Aéroport de Paris.....	120	120	100
Gaz de France.....	260	360	200
Charbonnages de France.....	>	70	>
E. D. F.	>	255	860
S. N. C. F.	>	320	>
Air France.....	>	>	>
Total I.....	700	1 552	1 500
<i>II. — Autres prêts.</i>			
Navigation	100	100	105
Tourisme.....	300	300	300
Industrie	1 300	4 568	1 200
Divers	250	380	335
Hors métropole.....	150	150	150
Total II.....	2 100	5 498	2 090
Solde non réparti.....	>	>	10
Total général.....	2 800	7 050	3 600

1° Les dotations de prêts ouvertes au profit des *entreprises nationales* s'élèveront à 1 500 millions de francs contre 1 552 millions en définitive dans le budget précédent et nous trouvons dans la liste cinq parties prenantes au lieu de sept.

Selon le rapport du Conseil de direction du F. D. E. S., les dépenses d'équipement des entreprises nationales en 1976, toutes sources de financement confondues, s'élèveront à 23 798 millions contre 20 295 millions (chiffre provisoire) en 1975, ce qui représente une progression de 17,2 % :

	1975	1976	VARIATIONS
	autorisations définitives.		
	(En millions)	de francs.)	(En pourcentage.)
<i>Energie.</i>			
E. D. F.	9 876,0	12 200,0	+ 23,5
G. D. F.	2 062,0	1 826,0	— 11,4
Charbonnages	460,0	580,0	+ 26,1
Rhône	427,0	630,3	+ 47,6
<i>Transports.</i>			
S. N. C. F.	4 051,1	4 756,9	+ 17,4
R. A. T. P.	1 672,0	1 905,0	+ 13,9
Aéroport de Paris.....	375,0	218,0	— 41,9
Air France.....	1 372,3	1 681,7	+ 22,5

Dans l'enveloppe des dépenses d'équipement d'E. D. F., la poursuite de l'important effort national d'équipement nucléaire est chiffrée à plus de cinq milliards de francs. L'essentiel des opérations engagées à la Compagnie nationale du Rhône concernera l'achèvement du barrage de Péage-de-Roussillon en même temps que seront lancés les travaux préparatoires nécessaires à la construction du barrage de Vaugris. A la S. N. C. F., 3 619 millions seront consacrés au réseau principal (dont 2 064 pour le seul matériel roulant) et 1 137 millions à la banlieue parisienne, laquelle bénéficiera également des dotations ouvertes au budget de la R. A. T. P. pour le réseau express régional et le prolongement de cinq lignes du métropolitain. A l'Aéroport de Paris, les programmes concernant l'aérogare n° 2 à Roissy ont été différés de deux ans compte tenu des perspectives d'évolution du trafic aérien, mais Air France doit faire face à des dépenses pour renouvellement du matériel volant.

Les ressources d'autofinancement permettront de couvrir 21,8 % du total de la dépense contre 30 % un an auparavant et 42,1 % il y a deux ans, d'où le délicat problème des tarifs publics. Les dotations en capital et les subventions d'équipement représenteront 9,9 %. L'emprunt entrera pour 66,5 % au lieu de 62 % en 1975 et de 46,7 % en 1974.

2° Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires s'établissent à 2 090 millions de francs.

— *Navigation* : le prêt accordé aux ports autonomes demeure fixé à son niveau des deux exercices précédents, soit 100 millions ; pour parfaire leur financement, les établissements s'adresseront à la C. A. E. C. L. pour 130 millions et au marché financier pour 435 millions.

— *Tourisme* : 300 millions sont affectés à l'équipement hôtelier, soit la même somme qu'en 1975. Le financement des équipements touristiques est renvoyé sur la C. A. E. C. L., le Crédit agricole et la Caisse des dépôts et consignations.

— *Industrie* : la totalité du crédit, soit 1 200 millions, sera affectée aux opérations de « conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ».

Cette dotation doit notamment permettre au comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles créé en novembre 1974 de poursuivre l'action qu'il a engagée en faveur d'entreprises industrielles (notamment petites et moyennes) fondamentalement saines, dont la gestion est satisfaisante mais qui connaissent des difficultés financières structurelles ne pouvant être surmontées que par la combinaison d'un accroissement des fonds propres, d'un effort des banques et des établissements financiers et d'un concours de l'Etat. Certaines de ces opérations visent également à la reconstitution d'entreprises, à la suite de dépôts de bilans ou dans le cadre de suspensions provisoires de poursuites, dans les localités connaissant de sérieux problèmes d'emploi.

L'artisanat individuel bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 220 millions (+ 45 millions ou + 26 %), cette aide venant se jumeler avec les concours consentis par le Crédit populaire sur ses propres ressources pour assurer l'application de cer-

taines dispositions de la loi d'orientation. Une somme de 15 millions est inscrite (10 en 1975) pour faciliter le financement de *regroupements de commerçants* au sein de centres commerciaux.

La pêche artisanale et la *conchyliculture* bénéficieront d'une dotation de 90 millions contre 60 millions en 1975.

II. — LES AUTRES COMPTES DE PRÊTS

1° Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national, Fonds de modernisation des débits de tabac, Fonds de soutien à l'industrie cinématographique et Fonds national sportif) augmente légèrement d'une année sur l'autre puisqu'il passe de 149 à 165 millions (crédits de paiement).

Cette progression s'explique par l'effort consenti au bénéfice de la forêt (en autorisations de programme, la dotation du Fonds forestier national passera de 147 à 172 millions, + 17 %), de la production cinématographique (15 millions d'avances au lieu de 10) et aux associations sportives (2 millions d'avances).

2° Le compte *Prêts d'équipement du titre VIII* n'est pas doté. Depuis quelques années il allait s'amenuisant ; en effet, la nouvelle politique en matière d'investissements agricoles, les seuls concernés, a consisté à substituer des subventions aux prêts. Quant aux remboursements présents et à venir, ils seront imputés au F. D. E. S.

3° Les *prêts divers* du Trésor, avec 1 183 millions de francs, augmentent de 181 millions. Cette majoration provient de l'octroi d'un crédit de paiement de 600 millions (au lieu de 300 millions en 1975) à la S. N. I. A. S. et à la S. N. E. C. M. A. pour le financement des programmes de constructions aéronautiques, mesure rendue possible par le relèvement de 1 400 à 2 000 millions du plafond des prêts autorisés (*article 40* du projet de loi de finances). Bien évidemment, aucune somme n'est encore inscrite en recettes.

En revanche, le crédit de dépenses ouvertes pour consentir des prêts à des Etats étrangers pour l'achat de biens d'équipement est ramené de 700 à 582 millions.

B. — Les avances.

Les avances sont consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet par le Ministre des Finances pour une durée de deux ans renouvelable une fois. Au-delà de quatre années, l'avance non remboursée est consolidée en prêt.

Pour 1976 le montant des crédits de dépenses applicables aux comptes d'avances a été fixé à 38 287 millions de francs, celui des recettes à 38 218 millions. La gestion se traduira donc par un excédent de recettes sur les dépenses de 71 millions.

Pour les trois comptes d'avances principaux, les crédits de dépenses et la charge nette (si elle est précédée du signe moins, il s'agira d'une recette nette) devront évoluer ainsi d'une année sur l'autre :

	1975	1976
	(En millions de francs.)	
Avances de trésorerie aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	98	104
Charge nette.....	86,5	70
Avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	30 770	38 040
Charge nette.....	— 550	Néant.
Avances aux T. O. M. :		
Crédits de dépenses.....	100	100
Charge nette.....	— 6	— 5,9

C. — Les découverts.

I. — LES COMPTES DE COMMERCE

Le découvert autorisé en 1976 pour ces comptes qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par les services publics de l'Etat, a été fixé à 1 264 millions de francs.

Les recettes et les dépenses sont évaluées respectivement à 13 156 et 13 288 millions : l'exécution de ces opérations devrait laisser un excédent de dépenses de 132 millions (contre 99 millions en 1975).

Un compte est supprimé, le compte « Stockage des charbons sarrois » (*article 38* du projet), le comptoir de vente devant cesser son activité le 31 décembre 1975.

Un compte est créé « Construction de casernements » (*article 42*) pour faciliter la rénovation des casernes dont 80 % ont été construites avant 1914 et sont dans un état de délabrement avancé.

II. — LES COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Comme pour les comptes de commerce, les soldes existant au 31 décembre 1975 seront repris en balance d'entrée en 1976 et les découverts apparaissant à ces comptes en 1976 comprendront à la fois le solde des opérations antérieures au 1^{er} janvier et l'excédent ultérieur des dépenses sur les recettes. Seul cet excédent constituera une charge nouvelle pour la trésorerie en 1976.

Le montant global des découverts autorisés est fixé à 2 626,9 millions. La charge nette que le fonctionnement de ces comptes entraînera est évaluée à 574,5 millions de francs. Elle est imputable au compte « Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers » (437,7 millions de francs) et au compte « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et ce pays » (60,7 millions de francs), les variations de charge des autres comptes se soldant par un excédent de dépenses de 40,1 millions de francs.

L'*article 38* du projet prévoit la clôture de la subdivision « Yougoslavie » du compte « Exécution de divers accords relatifs à l'indemnisation d'intérêts français » : le dernier versement a été effectué le 29 mars 1974 et les opérations de répartition sont maintenant achevées.

III. — LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Aucun découvert n'est à prévoir pour ces comptes en 1976.

Les opérations envisagées font au contraire ressortir un excédent de recettes de 1 198 millions de francs provenant du bénéfice de frappe des monnaies métalliques.

D. — L'équilibre général.

Le budget de 1976, tel qu'il a été arrêté au départ par le Gouvernement et soumis aux Assemblées, présente un excédent de ressources de 250 millions de francs, c'est-à-dire une somme sensiblement comparable au solde du *projet* de budget de 1975 (+ 320 millions), lequel s'est réduit à 27 millions au moment du vote pour se transformer en un énorme découvert par la suite (— 39 618 millions).

La structure de cet excédent est satisfaisante dans la mesure où, au titre des opérations à caractère définitif, apparaît un supplément de ressources de 1 441 millions qui représente un volant suffisant de disponibilités définitivement acquises pour permettre de porter le découvert des opérations à caractère temporaire à 1 191 millions.

Il ne faut toutefois pas trop tirer de conclusions définitives tant l'avenir, même limité à l'échelle d'une année, demeure incertain : un point d'inflation en plus ou en moins, un point de croissance acquis ou perdu et tous les calculs seront à refaire !

TITRE II

BUDGET ET POLITIQUE GENERALE

Ce n'est qu'après avoir fait l'inventaire de la loi de finances pour 1976 qu'il devient possible de porter un jugement de valeur ; épreuve d'autant plus redoutable cette année que le projet de budget peut faire l'objet de toutes sortes d'interprétations selon qu'on va le comparer au budget primitif de 1975 ou que l'on va prendre en compte les trois collectifs, notamment l'avant-dernier qui a ouvert pour 20 milliards de dépenses supplémentaires et repoussé de quelques mois la perception de certains impôts, et le dernier encore en projet qui prévoit une aggravation des charges pour plus de 6 milliards.

Se réfère-t-on à la loi de finances initiale ? On constate d'une part que dépenses et recettes croissent de quelque 13 %, c'est-à-dire au même rythme que la production intérieure brute et, d'autre part, que dépenses et recettes s'équilibrent. Après une parenthèse accidentelle d'une année, rendue supportable par l'assainissement intervenu au cours des exercices antérieurs, on revient aux deux bonnes règles d'or d'une saine gestion budgétaire inventées dans les années 1960 par les autorités de Bruxelles et adoptées en France où l'on a failli imprudemment les constitutionnaliser. Le budget de 1976 ressemble à une bonne douzaine de budgets d'avant 1975 : ni déflationniste, ni inflationniste, il est neutre ; c'est une première conclusion possible.

Mais on peut également le confronter au budget modifié de 1975. Dans ce cas, les dépenses ne progressent que de 4,6 % et même de 2,4 % si l'on tient compte du quatrième projet de loi de finances rectificative, alors que les recettes font un bond de

21,3 %. Autrement dit, d'une année à l'autre, on distribue moins de pouvoir d'achat par le canal des chapitres budgétaires que l'on en retire au moyen de l'impôt : c'est dire — et à ce moment il faut prendre la précaution malicieuse d'omettre l'existence de l'équilibre — que l'on risque d'amorcer une spirale déflationniste, laquelle ne peut qu'aggraver la dépression !

Une autre interprétation malveillante nous est suggérée par la manière dont certains départements ministériels présentent leurs dotations pour 1975 : prenant logiquement prétexte du fait que la plupart des dépenses autorisées par la troisième loi de finances rectificative pour 1975 ne seront engagées qu'après le 1^{er} janvier, ils les ajoutent aux demandes pour 1976 afin d'amplifier, aux yeux du lecteur naïf, l'effort accompli dans leur domaine en une année. Le même procédé utilisé pour l'ensemble du budget d'équipement, par exemple, pourrait amener un détracteur à dénoncer un emballement de la demande publique qui ne peut que relancer l'inflation dès qu'apparaîtront les premiers goulots d'étranglement !

Nous nous garderons bien d'opter pour l'une de ces trois interprétations car tout raisonnement est perturbé par l'existence de cette masse de 26 milliards de dépenses dont la consommation s'effectuera à cheval sur deux exercices. Il est exclu que l'on puisse faire aujourd'hui le départ entre ce qui appartient à 1975 et ce qui appartiendra à 1976. Seules les lois de règlement apporteront la réponse, mais alors il sera trop tard.

Ce qu'il convient de noter à partir d'un examen plus détaillé des dotations, c'est que les crédits ouverts dans les trois collectifs de 1975 ont été, en fait, prélevés sur les dotations de 1976 et inscrits par anticipation. Cela a été dit d'une manière explicite en ce qui concerne 15 000 des 55 000 emplois nouveaux qui figurent dans le projet de loi de finances et le milliard de subventions inscrit au Fonds d'équipement des collectivités locales. Cela apparaît avec une netteté aveuglante lorsqu'on étudie dans le détail les budgets d'équipement par département ministériel : les dotations modifiées de 1975 sont en général supérieures aux dotations prévues pour 1976 comme si l'on avait inversé les enveloppes des deux années. Par ailleurs, étant donné que des rentrées fiscales prévues pour cette année ont été reportées sur l'an prochain, on peut donc conclure que nous sommes en présence d'un budget d'une durée exceptionnelle de deux ans. Le dogme de l'annualité aura été battu en brèche.

Les comparaisons d'une année sur l'autre, peu probantes, sont donc à exclure et il vaut mieux se demander si le projet répond :

1° Aux exigences les plus immédiates, et nous adopterons pour ce faire la fin de 1976 pour horizon ;

2° Aux objectifs du nouveau quinquennat dont il constitue le premier des cinq maillons ; et nous reculerons alors l'horizon jusqu'à 1980.

Comment le budget fait-il face à la crise de conjoncture en donnant aux pouvoirs publics un certain répit ? Comment amorce-t-il les réformes de structures sans lesquelles il ne sera pas mis fin à la grave tourmente économique, monétaire et sociale qui agite présentement les sociétés occidentales ? Tels sont les deux angles d'observation que nous avons retenus.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET ET L'HORIZON 1976

Comme les économies de toutes les nations occidentales, l'économie française est malade de stagflation, ce mélange insolite d'inflation galopante et de récession. Longtemps, trop longtemps, on a espéré de l'étranger la solution de nos maux.

Jusqu'à présent, l'attente a été vaine et si les premiers symptômes d'un redémarrage des affaires aux Etats-Unis peuvent être notés, force est bien de constater :

1° Qu'il faudra de longs mois avant que la reprise américaine nous atteigne, d'une façon d'ailleurs indirecte puisque le volume de nos ventes outre-Atlantique est trop faible pour être déterminant ;

2° Que cette relance va de pair avec une nouvelle et vive flambée des prix, laquelle ne mettra pas plus de quelques semaines à nous frapper.

L'exportation ne peut être en 1976 le moteur d'un renouveau.

Restent les trois moteurs internes que forment la consommation des ménages, l'investissement des entreprises et la demande publique.

La crise dont nous ne voyons pas encore très clairement l'issue à l'heure actuelle s'est accompagnée de modifications des comportements des agents économiques, modifications sans doute durables qui constituent la marque du caractère structurel de cette dépression.

Les ménages continuent à épargner dans la crainte de l'avenir et paraissent ne vouloir plus participer à « l'ère du gaspillage » dans laquelle ils avaient été entraînés par une publicité débridée ; ils achèteront moins et ils répartiront autrement leurs achats.

Les entrepreneurs, en possession de capacités de production excédentaires, incertains qu'ils sont de l'évolution du marché de demain et impuissants à rassembler, malgré les incitations, les

moyens financiers pour des équipements additionnels, hésitent à investir. De plus, ils s'accommodent, pour « tourner », d'un stock-outil moindre qu'auparavant. Ainsi, la reprise dite technique aussi bien que la reprise par l'investissement productif paraissent bien aléatoires dans les mois à venir.

Reste la demande publique, celle qui transite par les budgets de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises nationales : est-elle en mesure à elle seule, en prenant le relais du plan de soutien de septembre dernier, de « porter » une croissance de l'ordre de 4,7 % pour la première année d'après-crise ? Et ce nouveau départ ne risque-t-il pas de raviver la surchauffe des prix ?

A. — Budget et croissance.

L'objectif est d'obtenir pour l'an prochain un taux de progression de la production intérieure brute de 4,7 % et le budget est pratiquement, nous l'avons vu, le seul moteur à pouvoir être utilisé.

On peut tout d'abord se demander si cet objectif est réalisable, tant nous avons été échaudés par les prévisions des experts dans un passé récent ainsi qu'il ressort du tableau qui suit :

BUDGET	1971	1972	1973	1974	1975
Prévisions	+ 5,7 %	+ 5,2 %	+ 5,8 %	+ 5,5 %	+ 4,2 %
Réalisations	+ 5,6 %	+ 5,9 %	+ 5,7 %	+ 3,5 %	— 2 % ou — 2,5 % (prévus).

Soyons cependant indulgents en constatant que les plus grands écarts se situent au cours des deux dernières années. Prévoir l'évolution d'un pays ouvert à tous les vents venus de l'extérieur puisqu'il n'existe pratiquement plus de frontières économiques, constitue déjà un exercice bien difficile, d'autant que la situation interne n'est elle-même pas à l'abri de surprises (une grande grève par exemple). Mais la tourmente survenue, l'horizon des pronostics possibles se rapproche alors fortement, cantonnant les responsables de nos affaires dans le simple pilotage à vue : aussi le budget qui nous est soumis nous paraît-il, dès l'abord, un budget

d'attente avec quelque chose de provisoire. D'ailleurs, celui de 1975 est comme un avertissement : présenté au départ comme quasiment définitif sauf à envisager l'intervention d'un léger « collectif-balai » vers la mi-décembre, n'a-t-il pas été profondément modifié dans sa composition et dans son solde tout au long de son exécution, sous la pression de circonstances qui n'avaient pas été prévues ?

La demande publique peut produire sur la croissance un double effet, l'effet de masse et l'effet d'orientation.

L'effet de masse se lit dans les dotations et leurs combinaisons par les multiples canaux des « moyens des services » et des « subventions », du pouvoir d'achat sera lancé directement sur le marché sous forme de *traitements*, de *pensions* ou d'*aides*.

Les « mesures acquises » à elles seules apportent déjà un complément égal à 7 % du montant du budget de fonctionnement de 1975 sans que soit financée une action nouvelle ou recruté un fonctionnaire supplémentaire : la simple extension en année pleine des augmentations de traitement fractionnées tout au long de l'exercice, ou encore des créations d'emplois intervenues en cours d'année contribue à une distribution de pouvoir d'achat supplémentaire au bénéfice de certaines catégories de ménages, donc à un renforcement non négligeable de la demande de biens de consommation et de services puisque les trois quarts des services votés en matière de fonctionnement sont constitués par des dépenses de personnel.

Un second complément d'égale importance s'ajoute sous la forme des « mesures nouvelles », cette étroite marge dans laquelle peut s'inscrire, du côté de la colonne dépenses, une politique. Et cette année nous y trouvons la création de 55 000 emplois, soit deux fois et demie plus qu'il y a un an, une revalorisation importante de la condition militaire, un gonflement considérable des subventions d'exploitation aux entreprises nationales de transports (1) — et ce que l'utilisateur économisera du fait de la sous-tarification, il pourra le reporter sur d'autres consommations —, un nouvel effort en faveur des personnes âgées, des handicapés, des rapatriés, des locataires, des boursiers : autant de pouvoir d'achat supplémentaire qui devrait, en principe, se porter sur le marché.

(1) S.N.C.F. : + 1 328 millions de francs ; R.A.T.P. : + 156 millions de francs ; Air Inter : + 9 millions de francs ; compagnies de navigation : + 16 millions de francs.

Les commandes passées par l'Etat et ses satellites constituent la deuxième des modalités de l'effet d'entraînement : l'acquisition de petits matériels, d'automobiles, de combustibles qui figurent au budget de fonctionnement des administrations civiles et des armées, et pour lesquels aucune contrainte particulière ne semble être intervenue ; et surtout des commandes de biens d'équipement. Chaque année, le budget des dépenses en capital est attendu avec intérêt par les entrepreneurs parce qu'à partir des programmes affichés en quelque sorte au budget, nombre d'entre eux évaluent l'importance des effectifs et des matériels qu'ils devront rassembler pour faire face à la demande publique.

Cette demande publique d'équipements n'est pas contenue dans le seul budget général mais figure également dans les budgets annexes (P. T. T.) et les comptes spéciaux du Trésor (Fonds routier) que nous approuvons, ainsi que dans les budgets des entreprises nationales qui sont portés à notre connaissance par une annexe à la loi de finances, le rapport annuel du conseil de direction du F. D. E. S.

De plus, à côté de la demande publique, il convient de faire figurer la demande privée d'investissements productifs quand elle est effectuée à partir de prêts budgétaires, essentiellement les prêts accordés par le F. D. E. S. aux firmes autres que les entreprises nationales.

Comparé à celui de l'année en cours, l'ensemble des programmes d'équipement pour l'année à venir couverts par ces types de financement se présente de la manière suivante :

	1975 primitif.	1975 modifications.	1976
	(En milliards de francs.)		
Equipements civils des services publics civils (y compris ceux qui sont finan- cés par emprunt).....	55,9	+ 10,1	63,9
Equipements militaires.....	23,6	+ 1,2	26,2
Programmes d'investissements des entre- prises publiques.....	19,8	+ 0,5	23,8
Total	99,3	+ 11,8	113,9
F. D. E. S., paragraphe II :			
Autres prêts	2,1	+ 3,4	2,1

Au départ de 1975, l'équipement avait été sacrifié sur l'autel de la lutte contre l'inflation mais en cours d'exécution, le sous-emploi étant très vite devenu l'ennemi public n° 1, c'est l'investissement productif plus que la consommation que le Gouvernement a choisi comme support d'une politique de relance. Il s'agit d'ailleurs d'un instrument de poids puisque les 116 milliards de commandes que nous avons trouvés dans le tableau ci-dessus doivent être rapprochés des 327 milliards qui constituent le montant de la formation brute de capital fixe des administrations et des entreprises pour 1976 d'après le budget économique de la Nation.

Il n'est pas jusqu'aux équipements militaires et au financement des « cathédrales » des règnes passés (Concorde et autres avions invendables : 1 265 millions ; l'informatique : 300 millions ; l'espace : 765 millions ; Beaubourg : 51 millions) qui ne secrèteront de la croissance aussi bien que les investissements les plus utiles.

Toutes choses bien pesées, l'effet de moteur et de soutien de la croissance produit par le budget sera important l'an prochain et l'objectif des 4,7 % de progression de la P. I. B. n'apparaît pas déraisonnable.

Il s'agit d'ailleurs d'un objectif bien modeste, puisque, en supposant qu'il soit atteint, la P. I. B. n'aura, en deux années, fait qu'un progrès d'environ deux points,

— ce qui est insuffisant pour résoudre totalement le problème de l'emploi ;

— ce qui est insuffisant pour accélérer la réduction des poches de misère que connaît encore notre société.

Mais l'intervention publique en matière de biens d'équipement ne porte que sur une palette réduite de produits : du ciment, de l'acier et du verre pour les constructions, du bitume pour les routes, des matériels de transports, des centrales, des matériels de télécommunications. Ainsi, des secteurs entiers de l'économie ne seront que peu concernés et il s'agit des plus atteints, la chimie et le textile par exemple. Aussi, l'effet d'orientation ne peut-il être que d'une ampleur limitée.

Pourtant, l'exigence d'une « autre croissance » postule des actions spécifiques en vue d'une nouvelle orientation de l'activité économique. Une autre croissance pourquoi ? Parce qu'il faudra faire face à une autre demande dans des conditions nouvelles.

Autre demande de la part des ménages puisque le consommateur refusera de plus en plus l'objet signe social pour des produits plus utiles, plus solides et moins souvent changés. Autre demande de la part de l'extérieur, les biens d'équipement et les denrées alimentaires se substituant de plus en plus aux produits manufacturés.

Dans de nouvelles conditions, puisque, après avoir connu un quart de siècle d'un essor vigoureux « porté » par une énergie à bon marché, il faut bien tenir compte de l'effet sur les coûts du quadruplement du prix du pétrole et du renchérissement effectif ou à venir des cours de toutes les grandes matières premières.

Pour la seconde année consécutive, le plus gros effort budgétaire est consenti au bénéficiaire d' E. D. F. qui reçoit de l'Etat, sous forme de dotations en capital et de prêts, près du quart des neuf milliards d'investissements que la société s'apprête à effectuer l'an prochain, essentiellement du nucléaire, après avoir d'ailleurs obtenu une rallonge de 355 millions dans le premier collectif, lequel avait également ouvert un prêt de 360 millions à Gaz de France. En marge de cette action, signalons pour leur valeur indicative la subvention à l'Agence pour les économies d'énergie pour 37,5 millions de francs et la subvention à l'Agence pour les énergies nouvelles (12,5 millions), laquelle a engagé des recherches sur la géothermie, l'énergie solaire et les schistes bitumineux.

Pour ce qui est des matières premières, la prospection retrouvera un nouveau souffle avec des crédits multipliés par trois (27 millions) et le stock de matières stratégiques qui a été constitué en 1975 a concurrence de 250 millions de francs sera complété en 1976 grâce à un plan « cuivre » et à un programme « métaux spéciaux » (69 millions). Enfin, le Délégué aux économies de matières premières recevra sa première dotation (9 millions).

Là s'arrêtent pourtant les innovations faute de moyens supplémentaires car le redéploiement de l'aide de l'Etat est freiné par la charge que constitue la poursuite des opérations anciennes dont plusieurs furent des gouffres, notamment l'aventure de l'informatique qui n'est pas encore terminée.

Le budget, avons-nous déjà dit, semble être un budget d'attente. Il est fort possible qu'il soit révisé en cours d'année par une diminution de la pression fiscale pour conforter la demande : dans l'article 16 du projet que le Gouvernement a retiré pour en faire un

texte autonome, ne nous demandait-on pas l'autorisation de pouvoir jouer du volume des recettes sous l'appellation de modulation conjoncturelle par modification des dates d'échéances et du quantum des acomptes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ? Sans doute, pour agir avec promptitude et sans avoir à convoquer le Parlement si le besoin s'en faisait sentir hors session. La méthode est appropriée mais alors pourquoi ne pas être revenu, en ce qui concerne les dépenses cette fois, à la pratique du fonds d'action conjoncturelle, cette masse de crédits rassemblés pour des projets prêts à être lancés à l'initiative de l'exécutif puisque le législateur, par son vote, a déjà donné le feu vert ? Nous posons la question pour la loi de finances de 1976, comme l'avait posée avec beaucoup de pertinence mon prédécesseur pour celle de 1975 : « On ne comprend pas que ne figure à ce budget l'arme de réserve que constitue un fonds d'action conjoncturelle, même si tout fonds d'action conjoncturelle et générateur d'ambiguïté — on l'incorpore aux dotations non aléatoires pour gonfler les taux de croissance — et d'illusions, les élus locaux en particulier rêvent souvent d'un déblocage miraculeux qui leur permettrait d'obtenir la subvention manquante pour parfaire le financement d'un projet longtemps caressé... Les Suédois, puis les Allemands, ont adopté cette politique depuis longtemps déjà. Il est vrai que la pratique qui en a été faite chez nous a pu dérouter l'opinion. Un fonds d'action conjoncturelle a été créé pour la première fois en 1969, non pour ajouter des projets de secours, mais, au contraire, pour geler d'abord et annuler ensuite des dotations imprudemment votées dans un budget inflationniste. Et, sur les quatre expériences suivantes, il n'y eut jamais que deux déblocages partiels. »

B. — Budget et inflation.

Pour le Gouvernement, il ne semble faire aucun doute que la reprise est pour le premier semestre de l'an prochain et du même coup il s'inquiète d'un possible retour de la surchauffe, d'autant que les résultats de la cure de désinflation n'ont pas répondu complètement à son attente.

Aussi, a-t-il doté le budget de trois verrous dont nous devons tester l'efficacité.

— Premier verrou : l'équilibre budgétaire.

Un budget équilibré est neutre sur le plan monétaire ; il est inflationniste quand il présente un découvert et déflationniste quand il laisse un excédent : telle est la théorie classique qui demande à être complétée par la notion de seuil de réponse.

La condition de l'équilibre est peut-être nécessaire ; mais elle n'apparaît pas suffisante comme on peut le constater à la lecture du tableau suivant où est enregistrée une montée progressive des prix au fur et à mesure que les excédents budgétaires se gonflent :

ANNEES	SOLDES PREVISIONNELS		RESULTATS d'exécution (1).	INDICES de prix.
	Découverts.	Excédents.		
1971	»	2	— 1 867	+ 5,37 %
1972	»	1	+ 1 767	+ 6 » %
1973	»	3	+ 4 840	+ 7,2 %
1974	»	(1) 346	(1) + 5 770	+ 11,2 %
1975	39 618	»	»	»

(1) Compte général de l'administration des finances.

Il ne faut pas en effet omettre que la masse monétaire — c'est-à-dire les billets en circulation et les dépôts à vue — s'alimente à deux autres sources, l'excédent de la balance des paiements et les crédits bancaires à l'économie, et qu'il faut en plus tenir compte de la vitesse de rotation de la monnaie. Si tant est d'ailleurs que la théorie quantitative mérite encore quelque créance sur le sujet de l'inflation !

D'autant que l'on s'est aperçu qu'un budget parfaitement équilibré pouvait pourtant sécréter de l'inflation dans deux cas au moins :

— quand le surcroît de la demande des administrations se porte vers des activités dont l'offre est faiblement élastique, provoquant localement ou par secteur des goulets d'étranglement et une tension susceptible de se propager ailleurs comme une véritable gangrène ;

— quand le surplus de recettes qui doit financer le surplus de dépenses atteint un niveau tel que le contribuable aura une propension à se défausser sur son voisin de la charge supplémentaire que l'Etat exigera de lui, en majorant ce qu'il vend, soit des biens ou des services, soit du travail.

De plus — et toutes choses étant égales par ailleurs — le raisonnement demeure théorique : ce n'est pas le solde « prévisionnel » qui compte mais bel et bien la présence ou l'absence d'un déficit en *cours d'exécution*. Il est clair que l'exercice 1975 ne sera pas seul à supporter le découvert de près de 45,7 millions qui figure au pied du budget de la même année et qu'une partie non négligeable (10 ou 20 milliards ? tout dépendra de la hâte des administrations à consommer) se reportera sur l'exercice 1976 lequel, dès le départ, est donc déjà en déséquilibre de fait.

Enfin, si la reprise tardait à se manifester, si le chômage croisait encore d'une manière difficilement tolérable, le Gouvernement serait contraint de prévoir un nouveau plan de soutien, fait de crédits additionnels et de reports d'impôts, c'est-à-dire générateur de déficit. La probabilité d'une telle mesure est loin d'être utopique.

— *Second verrou : la faculté de pouvoir jouer sur les trésoreries des individus et des firmes.*

Le Gouvernement le demandait au Parlement dans l'article 16 déjà cité. Car s'il est possible de conforter la demande des ménages et celle des entreprises en retardant les échéances ou en minorant les acomptes, il est non moins possible d'effectuer des ponctions supplémentaires (mais provisoires) sur les disponibilités des consommateurs en cas d'emballlement de la conjoncture.

Mais encore faudrait-il que l'offre soit suffisamment élastique pour faire face à un supplément de demande.

Sur ce sujet, l'insistance du Ministre de l'Economie et des Finances est à la mesure de ses craintes puisque, devant l'hostilité de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, il a envisagé de disjoindre l'article 16, d'en faire un projet de loi et de substituer la procédure de l'ordonnance à celle du décret.

— *Troisième verrou : la renaissance du prélèvement conjoncturel de lutte contre l'inflation.*

On se souvient que cette taxe avait été présentée comme l'arme absolue contre la surchauffe, arme qui pouvait dispenser les Pouvoirs publics d'user du contrôle des prix aussi bien que de l'encadrement du crédit : et ce, par la menace de confiscation de la fraction de la valeur ajoutée par l'entreprise qui excéderait, par rapport aux résultats de l'année précédente, un certain pourcentage de croissance considéré comme normal. Il s'agissait, en l'occurrence, de contenir la progression des profits — en le disant — et celle des salaires — en le taisant.

La dépression survenue, aucune perception n'avait été encore effectuée quand l'acte de décès du prélèvement a été publié au *Journal officiel* car, pendant trois mois consécutifs, la hausse des prix des produits manufacturés n'avait pas dépassé 1,5 %, condition nécessaire et suffisante pour qu'il disparaisse.

Le Gouvernement revient à la charge en proposant à nos suffrages l'article 15 du projet, ce qui constitue une preuve supplémentaire de sa hantise de l'inflation.

A la vérité, ces trois verrous ne suffiraient pas à la tâche si le mal devait s'aggraver, car il sourd de bien d'autres endroits.

Il est évident par exemple que le relèvement du cours des hydrocarbures par leurs producteurs, en même temps qu'il provoquera un prélèvement de 3 milliards sur notre revenu national, va se propager à l'intérieur de notre système des prix ; que le dollar, lorsqu'il se reprend, renchérit nos importations libellées en cette monnaie.

A cette inflation importée s'ajoutent des inflations purement nationales :

a) *Des inflations par les coûts* : des salaires qui progressent beaucoup plus vite que la productivité ; le coût excessif de la distribution ; le surinvestissement dont l'acte d'accusation a été dressé plus récemment et qui se présente ainsi :

— en période de croissance, l'équipement se perfectionne, sa durée diminue davantage parce qu'il se démode que parce qu'il s'use, sa valeur se renchérit au fil des ans et ce pour des gains de productivité de plus en plus réduits : les prix de revient des biens produits se trouvent majorés à travers des amortissements

croissants et, pour financer la hausse des équipements, les entrepreneurs sont tentés et même contraints d'augmenter leurs marges bénéficiaires ;

— en période de crise, et tel est le cas aujourd'hui, les frais fixes par unité produite s'élèvent puisque le nombre d'unités diminue, surtout si de surcroît la firme n'a pas voulu se séparer de ses collaborateurs : l'évolution des prix des automobiles est, à cet égard, exemplaire.

b) *Des inflations par la demande* : s'il n'y a plus de pénuries généralisées depuis l'après-guerre, il existe des déséquilibres sectoriels ou géographiques générateurs de tensions :

— déséquilibres sectoriels 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 ;

— déséquilibres géographiques et à ce titre l'urbanisation est une cause notable de surchauffe puisqu'à la ville tous les facteurs de production coûtent plus cher qu'ailleurs.

c) *Des inflations nées des comportements* :

— les phénomènes d'imitation sociale : le standard de vie des classes les plus aisées étant donné en modèle par les média et la publicité, le « désir de rattrapage » exacerbe les revendications des moins bien nantis ;

— la dissolution de la cohésion sociale : engendrée par une prise de conscience plus claire de l'inégalité — la société française est une des plus inégalitaires du monde industriel — et le refus de l'admettre, elle est en outre accélérée par les luttes politiques qui prennent chez nous un caractère plus violent qu'ailleurs.

Cette énumération prouve que le mal inflationniste n'est pas seulement un accident de la conjoncture que l'on peut traiter par des moyens « conjoncturels », surtaxes ou autres modulations. Il est tapi dans nos structures et l'y déloger suppose d'autres médications qui sont encore absentes du projet qui nous est soumis.

Celui-ci, en effet, ne semble assumer que le court terme, l'année qui vient au grand maximum. Il paraît hésiter devant un avenir plus éloigné.

CHAPITRE II

LE BUDGET ET L'HORIZON 1980

Nous examinons le premier budget du VII^e Plan et en quelque sorte le vrai premier budget du nouveau septennat puisque le précédent avait été élaboré à cheval sur deux « règnes » : pour ces raisons, nous espérons qu'y figureront des innovations annonciatrices du « changement ». Il faut bien avouer que l'examen serré des dotations et des mesures fiscales nous laisse sur notre faim ; la loi de finances pour 1976 ressemble à la loi de finances pour 1975 ; la « continuité » prévaut.

Il est certes aberrant que le plan ne soit définitivement adopté qu'au milieu de l'année prochaine, en cours de route en quelque sorte. Mais, il y a gros à parier qu'il ne sera pas très différent du texte préliminaire examiné par le Parlement au cours de sa dernière session ; tout au plus sera-t-il chiffré avec précision. Aussi, était-on en droit d'attendre que les idées qui ont été agitées au printemps dernier et sur lesquelles le plus large accord a été réalisé trouvent leurs premières traductions dans le projet qui nous est soumis.

Dans les développements qui suivent, nous avons retenu deux domaines qui appellent de toute évidence la réforme ; et de surcroît une réforme qui peut prendre son appui sur une mesure financière — le budget n'est-il pas l'instrument privilégié pour ce faire ? — : le retour au plein emploi et la réduction des inégalités.

A. — Budget et emploi.

Le chômage présent, pas plus que l'inflation, n'est un accident conjoncturel. Certes, la récession en aggrave les effets mais on n'a peut-être pas assez prêté attention à la progression des demandes d'emplois alors que la croissance allait encore bon train : il y avait là l'indice d'une crise en profondeur.

Avec le recul du temps, les causes apparaissent plus clairement.

Les unes sont d'ordre extérieur et nous sommes impuissants à redresser la situation en ce qui les concerne : une nouvelle division internationale du travail s'est instaurée dont nous citerons deux exemples :

Premier exemple : les peuples colonisés qui accèdent à l'indépendance se font un devoir d'affirmer leur existence par la création d'une industrie : de type simple, utilisant beaucoup de personnels sans qualification, telle le textile ou la mécanique. Non seulement le Tiers-Monde réduit ses importations, mais encore il exporte en Occident des produits largement compétitifs ;

Second exemple : les sociétés multinationales déplacent leurs unités de production là où la main-d'œuvre cumule la qualité et le bon marché — l'Extrême-Orient en particulier pour l'électronique et la photo — et les produits finis sont revendus sur les marchés européens.

Les autres causes sont d'ordre interne et de ce fait nous ne sommes pas dépourvus de moyens d'interventions. Mais parmi les remèdes nous excluons, parce qu'il n'est pas de notre domaine encore que les retombées financières seront un jour fort lourdes, l'ajustement de la quantité de travail offerte au nombre des demandeurs d'emploi, par une modulation de la vie active selon les postes et par une réduction du nombre d'heures de travail dans l'année.

Quatre sujets méritent réflexion.

1° Au cours de ces dernières années, la substitution du capital au travail s'est opérée à un rythme accéléré ; la part des investissements dans la P. I. B. est passée de 22,6 % en 1959 à 28,9 % en 1973.

Il ne faut pas seulement voir là l'effet du progrès technologique, du foisonnement d'innovation qu'aura connu cette période, mais également le résultat du calcul économique : le capital est meilleur marché que le travail.

— parce que la masse salariale a constitué l'assiette idéale — abondante et connue avec précision — pour établir des prélèvements obligatoires dont la perception était par ailleurs confiée à l'employeur : au fil des années, et par paresse intellectuelle, se sont accumulées, superposées, toutes sortes de charges fiscales et sociales dont l'entrepreneur doit tenir compte pour opérer ses choix ;

— parce qu'à l'inverse, l'investissement a bénéficié de régimes fiscaux privilégiés depuis le régime de l'amortissement dégressif jusqu'à l'aide fiscale pour investissement.

L'inflation devait, par ailleurs, aggraver cette distorsion puisque le prix du travail est pratiquement indexé sur elle alors que la dégradation de la monnaie allège la charge de l'investissement dans la mesure où elle minore le coût réel des emprunts.

Il y a déjà plusieurs années que se pose le problème des coûts relatif du capital et du travail et les partisans d'une réforme sur ce point précis viennent de recevoir un renfort de qualité en la personne du Président Edgar Faure, auteur d'un article récent au titre accrocheur : *le travail puni*.

Constatons que le budget de 1976 ne propose pas la moindre amorce de solution.

2° Pour la raison que le prix du travail national était trop élevé, parce que nos compatriotes répugnaient à accomplir certaines tâches et compte tenu du fait que la France, saignée par la Première Guerre mondiale, avait pris l'habitude « d'importer » de la main-d'œuvre en provenance notamment de ses colonies, il se trouve aujourd'hui que sur cent personnes actives, plus de douze sont des travailleurs immigrés.

Loin de nous l'idée raciste de refouler hors de nos frontières ces « soutiers de l'Europe » qui ont apporté une contribution estimable à vingt ans de croissance ininterrompue et de rythme élevé. Mais étant donné que les industries de main-d'œuvre tendent à gagner les zones de haute pression démographique, qu'il est préférable pour tout homme de ne pas être contraint au déracinement, il n'y aura donc pas lieu d'encourager les migrations le jour où reprendra la marche en avant de notre économie.

A ce moment, les emplois détenus par les étrangers devront être pris en charge par des nationaux : d'où la nécessité, sous peine d'échec d'une promotion, d'une véritable réhabilitation du travail manuel, ce qui postule deux actions :

— une rémunération décente pour ne pas dire alléchante : et si les employeurs doivent faire un effort, pourquoi l'Etat n'apporterait-il pas sa propre contribution sous la forme d'un traitement fiscal privilégié des revenus quand ils sont le fruit d'un travail

épénible, sous la forme d'abattements supplémentaires gagés par la suppression des avantages parfois exorbitants qui ont été concédés aux contribuables les mieux nantis. Cet aspect des choses a échappé aux auteurs du budget ;

— une meilleure formation : et il convient de se féliciter de la très nette priorité donnée cette année dans le budget de l'Education au technique court, qu'il s'agisse des créations de postes, des constructions scolaires et des aides aux familles.

3° Les femmes constituent, de leur côté, un réservoir potentiel de main-d'œuvre qui est loin d'être épuisé. La demande d'emploi ne peut que s'accroître dès l'instant où les filles font les mêmes études que les garçons et qu'il est naturel qu'elles souhaitent en tirer les mêmes avantages ; dès l'instant où les jeunes couples assaillis par la publicité ont besoin de deux rémunérations pour faire face à leurs dépenses ; dès l'instant où s'est créé autour de nos compagnes tout un environnement intellectuel et politique de libération par le travail.

Seulement, la vocation naturelle de la femme est d'être mère et d'avoir à consacrer une certaine époque de sa vie à ses enfants : si, pendant cette époque, la collectivité pouvait (partiellement au moins) se substituer à l'employeur, autant d'emplois pourraient être libérés — sans compter que la qualité de la famille ne pourrait qu'y gagner.

Mesure coûteuse certes, mais il serait intéressant de mettre en balance les coûts comparés d'une aide substantielle à la mère au foyer et des dépenses d'aide (crèches, garderies, écoles maternelles...) aux mères qui travaillent en y intégrant la charge du chômage. Les promoteurs de « programmes finalisés » auraient là matière à une passionnante étude.

Paradoxalement, le budget que nous examinons ne s'est intéressé aux femmes que dans la mesure où elles travaillent et lorsque, célibataires ou veuves, elles doivent faire garder leurs enfants : les intéressées pourront déduire de leur revenu imposable une somme de 1 800 F par an et par enfant. La mesure est d'ailleurs loin d'être négligeable, au moins dans son principe, parce qu'elle ouvre une brèche dans les positions jusqu'alors rigides de la Direction générale des impôts mais elle ne répond pas à la question soulevée plus haut.

4° L'artisanat enfin pourrait absorber plus de main-d'œuvre, sous une forme atomisée sans doute mais pour un total très important : à condition de relever les barrières administratives au-dessus desquelles les cotisations annexes s'accumulent (logement social, formation professionnelle, lutte contre le chômage...), décourageant les meilleures volontés par la multiplication des démarches plus que par leur poids financier.

Nous avons bien conscience, après cette énumération, de n'avoir pas épuisé les solutions possibles mais, avertis de la gravité du problème, nous sommes déçus de constater que le Gouvernement ne manifeste pas plus de hâte à formuler des propositions et nous ne pouvons que déplorer le fait qu'il ait laissé passer l'occasion du présent budget pour entamer les réformes indispensables.

B. — Budget et réduction des inégalités.

L'un des étrangers qui connaissent le mieux la société française, le professeur Stanley Hoffmann (1), a pu écrire à la veille de la dernière élection présidentielle, que jusqu'à présent on n'avait pris que « des mesures propres à humaniser la pauvreté, à améliorer le sort des plus défavorisés plutôt qu'à réduire les causes d'une inégalité qui tient à la fois au legs de la société bloquée d'avant-guerre et à la politique d'industrialisation poursuivie sous la V^e République ».

Avec le budget de 1976, on continue. Bien qu'entre temps un organisme officiel, la Commission des inégalités sociales, réunie dans le cadre de la préparation de l'orientation préliminaire du VII^e Plan, ait produit un rapport remarquable qui comporte, après le constat de ces inégalités et de leur projection possible dans le temps dans le cas d'une évolution spontanée, des propositions pour une politique de justice sociale.

Dans le projet qui nous est soumis on trouve, côté *dépenses*, le contingent habituel d'améliorations apportées à la condition des plus humbles et des marginaux ainsi qu'une stagnation en francs constants des programmes des équipements civils qui font la qualité

(1) Professeur de sciences politiques à Harvard et à l'Institut d'études politiques de Paris.

de la vie ; côté *recettes*, les retouches traditionnelles, peut-être un peu moins importantes qu'à l'accoutumée : au total, rien qui puisse ressembler à une remise en cause radicale des inégalités.

I. — L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA VIE QUOTIDIENNE

Dans un monde de plus en plus dur aux faibles, où les structures anciennes et protectrices ont volé en éclats, un double besoin est ressenti par les individus, celui d'un milieu plus sécurisant et celui d'un milieu moins inhumain.

La *sécurité*, c'est d'abord un *minimum garanti de ressources*. Avec le S. M. I. G. puis le S. M. I. C., les salariés, grâce à l'action syndicale, ont obtenu cette garantie. Il en va de même depuis 1956 en ce qui concerne ceux qui ont cessé d'être actifs à cause de leur âge, les personnes âgées, et ceux qui n'ont jamais pu l'être pour des raisons physiques, les handicapés de toutes sortes, puisque la collectivité nationale leur apporte un concours financier minimal par le jeu un peu complexe de diverses allocations : à cette différence près que les intéressés ne bénéficient d'aucune indexation de droit. Le problème pour eux a été d'obtenir une compensation de la dégradation monétaire d'une part, et, d'autre part, de profiter quelque peu de l'enrichissement national. On se souvient que durant des années, malgré les conclusions de la Commission Laroque, les réajustements annuels leur avaient été chichement mesurés. Une saison électorale anormalement prolongée et pour l'année 1975 la mise en place d'un plan de soutien à l'économie ont fort heureusement débloqué le système.

Le minimum accordé aux personnes âgées et aux handicapés s'élèvera de 15 % en 1976, passant de 7 175 F (moyenne de l'année 1975) à 8 250 F. Mais comme les intéressés ont touché en octobre dernier un supplément exceptionnel de 700 F qui a porté leurs ressources de 1975 à 7 875 F, la progression de leurs ressources ne sera dans la réalité que de 10,5 %, et celle de leur pouvoir d'achat bien faible, sinon nulle : la situation des intéressés sera sûrement à revoir en cours d'année.

Dans une période d'incertitude économique, les *problèmes de l'emploi* prennent soudain une acuité douloureuse : l'assurance de retrouver un poste de travail, sinon de conserver le sien, la garantie

d'un minimum de ressources durant la période de non-emploi, telles sont les préoccupations quotidiennes des salariés. Pour l'instant, la réponse budgétaire à cette double exigence de sécurité consiste :

— en la majoration de plus d'un tiers de la dotation du Fonds national de chômage afin de faire face à l'augmentation de l'allocation publique de chômage total et du quasi doublement de l'allocation pour chômage partiel ;

— en la majoration de 125 % de la dotation du Fonds national de l'emploi du fait de la prise en charge par l'Etat d'une fraction des indemnités pour chômage partiel versées par les entreprises.

Au total, un peu plus de 2 milliards de francs figurent au budget, soit à peu près le quart des sommes nécessaires pour procurer des ressources décentes à ceux que frappe la crise.

Le *besoin d'humanité* qui double le besoin de sécurité, il est ressenti aussi bien par ceux qui recherchent le contact que par ceux qui préfèrent l'isolement, par ceux qui redoutent la solitude que par ceux qui exècrent la promiscuité.

Regrouper dans un même lieu, pour un temps limité, des existences atomisées par la dispersion des familles, tel est l'objet des clubs et foyers. La création de telles institutions est du ressort des cellules de base que sont les collectivités locales ou les associations, mais l'Etat se doit de fournir un concours financier pour des raisons de solidarité nationale : des subventions d'équipement pour les maisons de jeunes et de la culture, pour les clubs de prévention, pour les foyers de personnes âgées ou de jeunes travailleurs, pour des restaurants communautaires, pour des maisons familiales ; la prise en charge d'une partie de la rémunération des animateurs et l'octroi de subventions de fonctionnement. Les dotations affectées à ces actions dans le budget de 1976 ne progressent plus guère en valeur réelle, mais il est une forme de socialisation qui continue à être privilégiée, celle des jeunes enfants dans les crèches et les écoles maternelles.

Privilégiées aussi sont les actions qui visent, dans un souci de dignité, à permettre au malade de s'isoler dans sa souffrance et au vieillard d'échapper à l'asile ; et l'on ne peut que se féliciter d'apprendre que le programme d'humanisation des hôpitaux et les mesures tendant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées ont été renforcés grâce au troisième collectif.

II. — LA JUSTICE SOCIALE PAR L'IMPÔT

Plus qu'au chapitre des dépenses, c'est au chapitre des recettes que l'on peut lire avec netteté une politique quand il en existe une. L'impôt est en effet un instrument efficace dans tous les domaines :

— le domaine social : dès l'instant où un penseur (ou un groupe politique) veut transformer la société, il réclame avant toute chose une réforme fiscale ;

— le domaine économique : les gouvernements les plus libéraux n'hésitent pas à user de la fiscalité pour accompagner ou infléchir l'évolution de la production ou de la consommation ; et de l'autre côté de la barrière, les groupes de pression les mieux armés font de l'allégement de leur fiscalité leur préoccupation essentielle.

Après le « bruit » fait par le rapport Meraud, lequel a obtenu plus d'approbations que de critiques, après les publications non dépourvues d'intérêt du Conseil des impôts, nous étions en droit d'attendre beaucoup de ce budget. Il ne recèle même pas l'ombre d'un projet politique.

Que trouvons-nous en effet ?

En matière d'*impôt sur le revenu des individus*, l'application du contrat — moral plus que juridique puisque la loi est vague à ce sujet — passé entre l'exécutif et le législatif, selon lequel les limites des tranches du barème et celles de l'exonération et de la décote sont relevées pour tenir compte de la dégradation monétaire. Il n'y a pas là d'innovation puisque chaque année ce contrat est peu ou prou respecté. Tout ce que l'on peut dire aujourd'hui, c'est que les 10 % retenus correspondent à peu près au dérapage des prix de détail. Il en coûtera au budget de l'Etat une moins-value fiscale de 4 640 millions de francs.

Cette opération une fois effectuée, quelques retouches sont apportées, comme d'habitude, en haut et en bas de l'échelle des revenus, mais leur nombre et leur importance sont plutôt moindres que d'ordinaire :

— en haut, les 10 ou 15 000 gros salariés qui déclarent des revenus supérieurs à 350 000 F par an perdront le bénéfice de l'abattement de 10 % pour frais professionnels ;

— en bas, pour les personnes âgées et les invalides, l'abattement spécial dont elles bénéficient passera de 2 300 à 2 800 F (+ 21,7 %) quand leur revenu global n'excède pas 17 000 F ; et de 1 150 à 1 400 F quand ce revenu est compris entre 17 000 F et 28 000 F : on estime que 10 000 personnes de plus de soixante-cinq ans seront exonérées de ce fait ; pour les contribuables célibataires, veufs et divorcés qui sont obligés de faire garder leurs enfants pour travailler, il est accordé une déduction pour frais de garde dans la limite de 1 800 F par an et par enfant de moins de trois ans.

Réducteur d'inégalité en matière de revenus, le budget de 1976 l'est bien peu. Il ne l'est pas du tout en matière de fortune puisqu'on ne trouve qu'une mesure dérisoire concernant le cas marginal des successions entre parents nourriciers et enfants assistés : il en coûtera au Trésor un seul million de francs.

C'est d'ailleurs à l'impôt sur la consommation que l'on a demandé les sommes nécessaires à l'équilibrage des dépenses et des recettes, et sous la forme la plus ancienne (on en usait déjà et abondamment sous l'Ancien Régime) et la plus facile des recettes dites « de poche », quelques-unes étant en outre parées du manteau de la vertu puisque sont frappés :

	Produit — Millions de francs. —
Le tabac (+ 17 %)	1 095
L'alcool (+ 14 %)	570
Le jeu (le prix du ticket de tiercé porté de 3 à 5 F)	210
La licence et la violence sous leur aspect filmé	99

sans omettre les droits de timbre et d'enregistrement majorés de 20 %.

On notera que le seul allègement prévu en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, la réduction de 17,6 à 7 % du taux de la T. V. A., intéresse les locations de gîtes ruraux (— 5 millions de francs) pour favoriser le tourisme social. Mais il convient de signaler à ce sujet que si les hôtels de tourisme ont dès le départ bénéficié du taux réduit, les hôtels « de préfecture », ceux qui accueillent les voyageurs les plus modestes et notamment les travailleurs en déplacement, continuent à supporter le taux de 17,6 %.

Quant aux *impôts sur le revenu des sociétés*, nous trouvons dans le projet deux mesures aggravantes — elles rapporteront au Trésor 820 millions de francs — que nous pourrions qualifier de mesures de bonne conscience puisqu'elles concernent :

— pour 100 millions, la limitation du montant des *jetons de présence* déductibles de l'assiette de l'impôt à 5 %, par membre du conseil d'administration, de la moyenne des rémunérations des cinq ou dix salariés les mieux payés dans l'entreprise, le supplément étant traité comme une distribution de bénéfices ;

— pour 720 millions de francs, l'aménagement des règles relatives, dans les comptes des sociétés pétrolières, à la provision pour reconstitution de gisement et à la provision pour fluctuation des cours — mesures qui manifestement constituent la réponse politique au rapport de M. Schwartz.

CONCLUSION

L'analyse puis l'examen critique de la loi de finances pour 1976 nous laissent penser qu'il y a quelque chose de changé dans la politique budgétaire du pays.

Naguère, le budget était un monument solennel présenté aux assemblées à la session d'automne dont il constituait en quelque sorte l'ornement, le Gouvernement souhaitant que celles-ci y touchent le moins possible pour ne pas en entamer la cohérence. D'ailleurs, des articles de procédure joints à l'existence d'une majorité large et disciplinée, constituaient pour l'exécutif de redoutables armes dont il usait et abusait pour défendre l'intégrité de la forteresse. Qui plus est, cet ensemble ne subissait en cours d'exécution qu'un minimum de modifications — dont la plus importante était le rituel « collectif-balai » de fin d'année — pour la bonne raison qu'il était alors loisible de formuler des prévisions que la réalité ne venait pas démentir : c'était à l'époque bénie de la croissance assurée.

La tempête survenue dans nos sociétés industrialisées de l'Occident, les comportements se sont modifiés et la « saison » budgétaire s'est déplacée dans l'année.

Un budget nous est présenté aujourd'hui ; la loi fondamentale en fait obligation au Gouvernement et celui-ci s'y résout, respectant les délais et les formes comme jamais ils ne le furent. De leur côté, nos assemblées vont en débattre comme à l'accoutumée, c'est-à-dire qu'elles vont sacrifier à un rite après avoir perdu la foi.

Mais ce budget n'est, en gros, que l'homothétique du budget primitif de 1975, lequel ressemblait comme un grand frère à celui de 1974 ; avec ses dieux morts de l'équilibre des dépenses et

des recettes et du parallélisme de progression de la P. I. B. et de la dépense publique. Nous nous trouvons en présence d'un budget *administratif*, non d'un budget *politique*, et c'est la raison pour laquelle nous avons constaté : 1° que les armes conjoncturelles qu'il renfermait étaient de bien petit calibre et de bien courte portée ; 2° qu'aucune amorce de réforme de structure n'y figurait ; 3° que cette loi de finances avait un aspect de « provisoire » et qu'elle semblait faite pour être modifiée en cours d'exécution comme celle qui l'a précédée.

Le budget politique depuis deux ans, c'est le collectif ; non pas tant par son poids chiffré que par la volonté qu'il traduit, qu'il s'agisse du plan de refroidissement de juin 1974 ou du plan de soutien de septembre 1975 ; et les idées débattues dans nos enceintes ou au dehors lors de ces deux occasions ont apporté beaucoup plus d'éléments neufs que les discussions budgétaires.

Un tel dévoiement de la pratique budgétaire est-il durable ou ne constitue-t-il qu'une parenthèse ? Pour répondre, il faut en rechercher les causes. On remarquera qu'en quinze mois le Gouvernement a combattu l'inflation puis la dépression, le chaud puis le froid. Exercice périlleux qui oblige à opérer des virages à 180° et certains reniements : par exemple, à pénaliser l'investissement industriel pour l'aider quelques mois plus tard.

Ces réactions d'apparence désordonnée apportent la preuve d'un manque d'assurance quant à la qualité des diagnostics qui ont été établis par les experts officiels sur la cause des maux dont souffre notre économie : s'agit-il d'un accident de la conjoncture ? Ou le mal est-il plus profond, qu'il faille pratiquer des traitements chirurgicaux dans nos structures ? Aucune réponse claire n'a encore été donnée à cette interrogation. La pensée économique semble flotter, déroutée qu'elle est par la présence simultanée de la crise et de l'inflation. Des thérapeutiques qui ont été efficaces dans le passé sont devenues inopérantes.

Dans ces conditions il y a gros à parier que le système du pilotage à vue risque de durer encore longtemps et que la politique du coup par coup dans l'incertitude où l'on est du lendemain ne peut que raffermir cette nouvelle façon de concevoir les travaux budgétaires. Une nouvelle page de notre histoire financière est peut-être en train de s'écrire, l'effritement du principe de l'annuité en étant la caractéristique.

Mais une telle manière de procéder ne constitue pas un progrès, pas plus qu'antan le « saucissonnage » du budget de l'année en douzièmes provisoires. Elle est au contraire l'indice d'un désarroi profond devant l'avenir, dans l'impossibilité (ou l'incapacité) où l'on semble être à le cerner. C'est peut-être l'occasion de rappeler l'avertissement d'un auteur ancien qui estimait qu'il n'y a pas de vent favorable pour le navigateur qui ne sait pas où il va.

L'avenir se choisit ; les obstacles se surmontent le plus souvent, avec de la volonté et de l'imagination. Notre société, tout le monde se plait à le répéter, souhaite le changement. Mais le changement se planifie pour éviter des ruptures toujours dommageables aux structures mentales, à l'appareil de production ou au corps social, et le temps constitue le meilleur des amortisseurs : planification sur cinq années — soit la durée d'un plan — ou sur sept exercices — soit la durée d'une présidence —, le temps de donner à ces périodes une empreinte pour l'histoire, celle d'une équipe ou celle d'un homme.

Procédure qui postule, si l'on est classique, l'élaboration d'une somme de programmes eux-mêmes faits de sous-programmes avec pour chacun la définition d'un objectif de fin de période et la fixation d'étapes annuelles : ce sont les moyens nécessaires pour atteindre ces dernières que l'on devrait trouver dans le budget, par priorité et quoi qu'il puisse arriver.

Ou encore, si l'on est moins classique et si l'on estime les aléas trop grands sur une longue période, la négociation d'un contrat de réforme pour une législature (ou pour un plan, ou pour un septennat) avec l'engagement de consacrer *chaque année* à cette réforme une enveloppe d'un montant égal, par exemple, à 5 % de la masse budgétaire : cette enveloppe serait alimentée par des économies, problème sur lequel le président de notre commission ne cesse d'attirer l'attention, par le produit de la lutte contre la fraude fiscale et, s'il le faut, par le renforcement de certains prélèvements ; elle serait utilisée pour financer de nouvelles actions de la puissance publique et compenser des allègements fiscaux ; ces redéploiements annuels des ressources et des charges s'effectueraient suivant plusieurs fils directeurs valables pour la durée du contrat : à titre indicatif, la réduction des inégalités, le

transfert de pouvoirs aux collectivités décentralisées, une politique industrielle nouvelle. L'enveloppe constituerait en quelque sorte la part « politique » du budget, celle sur laquelle devrait porter l'essentiel de nos discussions.

Ce n'est qu'après que l'on devrait doter la loi de finances de stabilisateurs, de correcteurs de conjoncture. Après, parce qu'il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'efficacité des moyens budgétaires dans une politique anticyclique : nécessaires, ils sont loin d'être suffisants pour corriger les trajectoires économiques aberrantes et l'échec des mesures prises en Allemagne fédérale et en France ces derniers mois pour calmer la surchauffe ou relancer l'activité en fournit la preuve. Néanmoins ces moyens ne sont pas à négliger.

Il est possible d'agir sur les crédits. Le Gouvernement a le moyen d'en freiner la consommation en cas de nécessité puisqu'en votant le budget nous ne faisons que fixer un plafond à la dépense publique, plafond que les administrations ne sont pas obligées d'atteindre. En revanche, il lui faut l'autorisation du Parlement pour en ouvrir de nouveaux : pourquoi ne pas lui donner le feu vert par anticipation en créant un fonds d'action conjoncturelle dans le « primitif », ce F. A. C. qui a fait cruellement défaut en 1975 et qui risque de manquer pour 1976 ?

Il faut aussi donner au Gouvernement la possibilité de moduler les recouvrements, en plus ou en moins selon les besoins, mais pas au moyen d'une délégation générale, c'est-à-dire d'un chèque en blanc, car ce serait faire disparaître la première des raisons d'être du Parlement. Une négociation précise doit s'engager chaque automne au cours de la discussion budgétaire entre l'exécutif et le législatif afin de fixer le pourcentage des acomptes et les dates de recouvrement compte tenu de l'évolution prévisible de la conjoncture, de la même façon qu'est remis à jour le barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi nous nous imaginons le budget de l'Etat. Notre démarche est peut-être celle, quelque peu naïve, d'un rapporteur général néophyte qui méconnaît sans doute la force des contraintes auxquelles est soumis le Ministre chargé de la gestion des deniers publics.

Il n'empêche que la loi de finances pour 1976 ne nous satisfait pas entièrement. Elle n'est pas exactement dans le droit fil de celles qui l'ont immédiatement précédée, malgré les apparences, et elle n'est que peu porteuse d'avenir.

Et si nous avons été un peu rude dans la critique, c'est que nous avons le sentiment que la crise que nous vivons risque d'être une crise de société si nous ne faisons en sorte qu'elle ne soit qu'une crise de conjoncture : de la qualité des solutions que nous apporterons aux problèmes que nous pose le monde d'aujourd'hui dépendra la survie du type de société que nous avons choisi.

ANNEXE



ANNEXE

CONCLUSIONS DES TRAVAUX DU GROUPE D'ETUDES « FISCALITE DE L'ENERGIE » CONSTITUE AU SEIN DE LA COMMISSION DES FINANCES

(Janvier-mai 1975.)

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIERE PARTIE. — Le régime fiscal actuel de l'énergie en France.....	108
SECTION 1. — La fiscalité des entreprises productrices d'énergie.....	108
§ I. — La fiscalité applicable aux sociétés pétrolières.....	108
A. — Dispositions propres à la recherche et à l'exploitation de substances minérales.....	108
1° La provision pour reconstitution de gisement.....	108
2° Les redevances des mines.....	109
3° Le régime fiscal de la recherche sur le plateau conti- nental	109
4° Le régime des sociétés de financement de recherche et d'exploitation	110
B. — Modalités d'application aux sociétés pétrolières de la fiscalité de droit commun.....	110
1° Fonctionnement de la provision pour fluctuation de cours.	
2° Le régime du bénéfice consolidé.....	110
C. — Les impôts payés par les sociétés pétrolières.....	111
§ II. — La fiscalité des autres producteurs d'énergie.....	112
A. — Les impôts d'Etat.....	113
1° Fiscalité d'E. D. F.....	113
2° Fiscalité des producteurs et distributeurs de gaz.....	113
3° Fiscalité des Charbonnages.....	114
B. — Les impôts directs locaux.....	115
SECTION 2. — La fiscalité des produits énergétiques.....	116
§ I. — La fiscalité des produits pétroliers.....	116
A. — La T. V. A.....	116
B. — La taxe intérieure.....	117
C. — Redevance du Fonds de soutien aux hydrocarbures... 	118
D. — Taxe parafiscale perçue au profit de la Caisse natio- nale de l'énergie.....	119
§ II. — La fiscalité des autres produits énergétiques.....	119
A. — Fiscalité d'Etat	119
B. — Fiscalité indirecte locale.....	119

DEUXIEME PARTIE. — La fiscalité pourrait concourir à la réalisation des nouveaux objectifs de la politique énergétique française	121
Une condition préalable : au minimum, la vérité des prix.....	121
1° Le prix du gaz.....	121
2° Le prix de l'électricité.....	122
3° Le prix du charbon.....	122
4° Les prix des produits pétroliers.....	122
SECTION 1. — La fiscalité, moyen d'action sur le volume et la structure de la consommation d'énergie	123
§ I. — Consommation d'énergie par l'industrie.....	124
A. — L'incitation aux économies.....	124
B. — La pénalisation des consommations excessives.....	124
§ II. — Le chauffage	125
A. — Contrôle de la consommation.....	125
B. — Dégrèvements fiscaux	126
C. — Action sur le coût de l'énergie.....	126
§ III. — Les transports	126
A. — Transports de voyageurs.....	127
B. — Transports de marchandises.....	127
SECTION 2. — La fiscalité, moyen d'agir sur la structure de l'approvisionnement énergétique français	127
§ I. — Aménagement du régime fiscal des sociétés pétrolières....	128
A. — Provision pour reconstitution de gisement.....	128
B. — Provision pour fluctuation de cours.....	128
C. — Bénéfice mondial consolidé.....	129
§ II. — La fiscalité locale de l'électricité et du gaz.....	130
§ III. — Un encouragement fiscal aux énergies nouvelles.....	131

La vie économique du pays a été profondément perturbée par le renchérissement du prix du pétrole et par la prise de conscience du fait qu'il s'agit d'une matière première dont les réserves sont limitées.

Un tel choc ne peut être amorti que sur une période de plusieurs années durant laquelle devront s'opérer de multiples réajustements et des reconversions : toutes opérations qu'il est préférable d' « accompagner ».

Votre Commission des Finances a voulu apporter sa contribution à la recherche d'une nouvelle politique de l'énergie en France mais en cantonnant ses investigations à un domaine qui lui est plus particulièrement familier, celui de la fiscalité. L'impôt peut-il favoriser les adaptations ? Telle est la question qu'elle a posée à un groupe de travail constitué en son sein et présidé par M. Monory.

Pour éclairer ses choix, le groupe de travail a procédé à l'audition des fonctionnaires et des dirigeants d'entreprise investis de responsabilités dans les activités de l'énergie ainsi que de fonctionnaires de la Direction générale des impôts.

Nos collègues trouveront dans le présent rapport les conclusions auxquelles le groupe de travail est parvenu aux termes de ses investigations.

PREMIERE PARTIE

LE REGIME FISCAL ACTUEL DE L'ENERGIE EN FRANCE

SECTION 1.

La fiscalité des entreprises productrices d'énergie.

Les principes d'égalité devant l'impôt et de neutralité économique des taxations militent en faveur d'une unité des régimes fiscaux. De fait, la fiscalité directe de l'électricité, du gaz et du charbon est alignée sur le droit commun. La fiscalité du pétrole conserve le cadre d'ensemble de l'imposition de droit commun. Cependant, elle présente des caractères originaux qui s'expliquent par la nature même de l'industrie du pétrole.

Aussi faudra-t-il examiner distinctement la fiscalité des compagnies pétrolières et la fiscalité des autres producteurs d'énergie.

§ I. — LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES

Les règles de calcul de l'impôt frappant les sociétés pétrolières sont celles applicables à toutes les entreprises industrielles et commerciales françaises. Des mesures dérogatoires concernent cependant l'exploitation des ressources minérales. Par ailleurs, des mécanismes de droit commun tels la provision pour fluctuation de cours et le système du bénéfice consolidé ont des incidences importantes sur les impôts directs d'Etat acquittés en France par les sociétés pétrolières.

A. — *Les dispositions propres à la recherche et à l'exploitation de substances minérales.*

Ces règles ne sont que d'une application limitée sur le territoire français puisque la production nationale de brut est actuellement très réduite. Mais certaines mesures, décidées avant le processus de décolonisation, sont toujours applicables dans les territoires anciennement sous contrôle français parmi lesquels on compte d'importants producteurs de pétrole.

Les principaux éléments de ce régime fiscal de la recherche et de l'exploitation sont la provision pour reconstitution de gisement et les redevances minières. Par ailleurs, des avantages fiscaux ont été introduits en faveur de la recherche sur le plateau continental et en faveur des sociétés de financement de la recherche.

1° *La provision pour reconstitution de gisement (P. R. G.).*

Inspirée de la législation étrangère et, notamment, de la réglementation américaine de la « petroleum depletion allowance », cette disposition a été introduite en France par la loi du 7 février 1953 et est codifiée à l'article 39 *ter* du Code général des impôts.

Elle prévoit que les sociétés qui effectuent la recherche et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux sont autorisées à déduire de leur bénéfice net d'exploitation dans la limite de 50 % de ce bénéfice une « provision pour reconstitution des gisements » égale à 27,50 % du montant des ventes des produits marchands extraits des gisements qu'ils exploitent. Les bénéfices affectés à cette provision doivent être employés dans un délai de cinq ans.

Cette provision s'applique pour les gisements situés en France et dans les territoires qui étaient sous contrôle français en 1953. De plus, depuis le 24 décembre 1963, les provisions peuvent, après agrément ministériel, être utilisées dans d'autres pays.

Le régime du bénéfice consolidé a permis aux groupes pétroliers de constituer des provisions grâce à leurs exploitations outre-mer.

Pour les matières premières minérales autres que les hydrocarbures, la provision pour reconstitution de gisement existe également mais, dans ce cas, le pourcentage de la provision n'est que de 15 %.

M. Amic a souligné devant le Sénat, en novembre 1974, que les investissements financés grâce à cette provision bénéficient d'un double dégrèvement fiscal : une première fois lors de la constitution de la provision et une deuxième fois lors de la comptabilisation des amortissements, puisque, selon la législation fiscale de droit commun, les amortissements constituent des charges déductibles de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices.

2° *Les redevances des mines.*

La redevance fixe qui vise les permis d'exploitation ou les concessions inexploitées ou insuffisamment exploitées est d'un montant faible (50 F à l'hectare).

La redevance progressive prévue par l'article 31 du Code minier n'est applicable qu'aux titulaires de concessions de gisements d'hydrocarbures. Son taux maximum (applicable à la partie de la production supérieure à 1 million de tonnes/an) est de 14 % pour les hydrocarbures liquides.

Une atténuation de cette redevance est prévue pour tenir compte de la distance séparant le lieu de chargement du port d'embarquement ou de la raffinerie la plus proche.

S'y ajoutent les redevances communales et départementales.

Au total, on ne peut pas dire que les prélèvements effectués sur la production de pétrole sur le territoire français au titre de la redevance soient très lourds, compte tenu du faible niveau de la production nationale.

3° *Le régime fiscal de la recherche sur le plateau continental français.*

C'est la loi du 30 décembre 1968 qui organise la recherche et l'exploitation des ressources du plateau continental. Bien que de nombreuses substances, minérales en particulier, soient comprises dans le domaine de cette loi, elle concerne principalement les hydrocarbures marins (gisements « off shore »).

Toute activité de recherche ou d'exploitation entreprise par une personne publique ou privée y est soumise à la délivrance préalable d'une autorisation par l'Etat. La durée des concessions d'exploitation est limitée à cinquante ans.

Les dispositions douanières et fiscales contenues dans cette loi visent à ne pas décourager la recherche par des distorsions fiscales. L'administration peut prendre deux types de mesures pour aider l'effort de recherche (1) :

1. Exonérer de droits de douane sur le matériel et les produits utilisés pour les travaux en mer ;

2. Accorder des dérogations aux règles générales concernant la déduction de la T. V. A.

(1) Cet effort est coûteux : on calcule que la découverte d'un baril supplémentaire de pétrole revient à 2 dollars en mer du Nord, au lieu de 3 cents dans le golfe Persique.

Des redevances d'exploitation sont prévues :

1. La redevance prévue à l'article 31 du Code minier pour les titulaires de concession ;
2. Une redevance spécifique à la tonne de produit extrait pour les titulaires de permis d'exploitation.

4° *Le régime particulier des sociétés de financement, de recherche et d'exploitation des gisements d'hydrocarbures.*

L'article 207 du Code général des impôts contient une disposition prévoyant que les sociétés anonymes françaises de financement de recherche et d'exploitation des gisements d'hydrocarbures dont la constitution est approuvée par arrêté sont exonérées de l'impôt sur les sociétés pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres en parts sociales de ce portefeuille.

Ces sociétés doivent avoir pour objet exclusif la gestion de valeurs émises par les sociétés de recherche et d'exploitation et pour plus de 75 % des sommes placées ; ces dernières sociétés doivent opérer en France ou dans la zone franc.

Actuellement, aucune société ne bénéficie de ce régime mais il pourrait constituer une incitation intéressante pour le financement de la recherche pétrolière qui nécessite la mobilisation de capitaux considérables.

B. — *Modalités d'application aux sociétés pétrolières de la fiscalité de droit commun.*

Sous réserve des dérogations qui viennent d'être évoquées (et qui intéressent d'ailleurs la plupart du temps la recherche minière en général et pas seulement l'exploitation des hydrocarbures), les sociétés pétrolières en France sont frappées des impôts directs de droit commun : impôt sur les sociétés et taxe intérieure pour les ventes de carburants, de combustibles et autres produits pétroliers.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, il faut dire quelques mots sur la provision pour fluctuation de cours et sur le régime du bénéfice consolidé.

1° *Fonctionnement de la provision pour fluctuation des cours (P. F. C.).*

Les sociétés de raffinage comme d'ailleurs toutes les entreprises qui ont pour objet de faire subir en France la première transformation à des matières premières peuvent prétendre à la constitution de cette provision prévue par l'article 39-1-5° (deuxième alinéa) du Code général des impôts.

Ce régime de la provision pour fluctuation de cours permet, lorsque le coût unitaire des produits détenus en stocks augmente (en raison des fluctuations des cours internationaux), de constituer une provision venant en déduction du bénéfice imposable.

Dans l'industrie pétrolière, la provision pour fluctuation de cours atteint des montants importants du fait de l'importance des stocks obligatoires de sécurité (1) qui s'ajoutent au stock-outil.

2° *Le régime du bénéfice consolidé.*

Ce régime, institué par la loi du 12 juillet 1965, est destiné à faciliter l'implantation des entreprises françaises à l'étranger. Il autorise ces entreprises à faire masse des résultats positifs et négatifs enregistrés dans l'ensemble de leurs exploitations françaises ou étrangères. Les impôts payés à l'étranger viennent en déduction de l'impôt dû en France.

Ce régime est appliqué à une douzaine de grands groupes français à vocation internationale, agréés à cet effet, dont les sociétés pétrolières Elf, S. N. P. A. et Compagnie française des pétroles.

(1) Au minimum quatre-vingt-dix jours de consommation, soit l'équivalent de dix-neuf milliards de francs en 1974.

C. — *Les impôts directs payés par les sociétés pétrolières.*

1° *Les groupes français Elf-E. R. A. P. et Compagnie française des pétroles.*

La Compagnie française de raffinage, filiale de la Compagnie française des pétroles qui n'est pas une société de production mais une société de raffinage, acquitte des impôts sur les bénéfices dont les montants ont été les suivants :

Millions de francs.

1973	46,1
1972	0
1971	280,6
1970	128,8
1969	70,9

Le cas de la Société nationale des pétroles d'Aquitaine qui exploite à la fois des gisements de pétrole et de gaz naturel, sera examiné avec le chapitre consacré à la fiscalité du gaz.

2° *Les filiales des sociétés étrangères en France.*

Ces sociétés bénéficient de la provision pour fluctuation de cours. Deux d'entre elles qui exploitent des gisements en France bénéficient de la provision pour reconstitution de gisement (Esso-Rep et, pour un faible montant, Shell-France).

Pour les principales de ces sociétés, les montants d'impôt acquittés sont les suivants (en millions de francs) :

Société française des pétroles B P.

	1971	1972	1973
Bénéfice brut	290	194	381,7
Amortissements		168	175
Provisions			157
Impôts directs	9	11	22
Bénéfice net		15	27,7

Groupe Société française B P (résultat consolidé).

	1971	1972	1973
Bénéfice brut	305	186	362
Cash flow	281	183	360
Impôt sociétés	24	3	2

(La société française B P a enregistré en 1974 une perte d'exploitation qui s'élève pour le premier semestre à 317 millions de francs). Le résultat comptable pour 1974 est nul.

Société Esso-Rep.

	1971	1972	1973
Bénéfice net	36,7	12,9	11,3
Impôts sociétés	26,2	13,4	11,7

Société Esso S. A. F.

	1971	1972	1973
Bénéfice net	20,6	5,2	9
Impôt sur les sociétés	29,5	15,1	6,6
Dividendes reçus de filiales.....	48,1	49	49

Groupe Esso (résultat consolidé).

	1973
Provision pour fluctuation de cours.....	507
Provision pour reconstitution de gisement.....	97,7
Impôt sur les bénéfiques.....	18,3
Bénéfice net consolidé.....	30,1

Au total, l'ensemble des grandes sociétés pétrolières exerçant en France (françaises et filiales étrangères) ont acquitté en France, au titre de l'impôt sur les bénéfices, les sommes suivantes :

— en 1971	180,95 millions de francs ;
— en 1972	69,32 » »
— en 1973	31,83 » »

Pour chaque société, le montant de l'impôt représente en général moins de 0,50 % du chiffre d'affaires (1).

§ II. — LA FISCALITÉ DES AUTRES PRODUCTEURS D'ÉNERGIE

Les impositions pesant sur les producteurs et les distributeurs d'électricité, de gaz, de charbon sont perçues soit pour le compte de l'Etat, soit pour celui des collectivités locales.

(1) Source : Audition de M. Robert devant la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les sociétés pétrolières en France.

A. — *Les impôts directs de l'Etat.*

Il n'existe pas de régime dérogatoire et l'impôt sur les sociétés suit les règles de droit commun. En pratique le montant de l'impôt est cependant très variable selon les sources d'énergie.

1° *La fiscalité d'E. D. F.*

Bien qu'E. D. F. ne soit pas le seul producteur d'électricité, il semble possible de limiter à ce seul établissement l'examen de la fiscalité frappant les producteurs et distributeurs d'électricité.

En raison de l'ampleur des investissements réalisés par E. D. F., le mécanisme des amortissements (qui suit les règles générales) a une influence déterminante sur le montant des impôts directs acquittés par E. D. F.

Ces dernières années, les impôts sur les bénéfices payés par E. D. F. se sont élevés aux sommes suivantes :

	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Marge brute d'autofinancement.....	3 359	4 022	4 135
Amortissements	2 886	3 455	3 525
Provisions nettes.....	649	515	534
Résultat d'exploitation.....	(1) — 175	52	76
Impôt sur les bénéfices.....	0,6	1	73

(1) Perte d'exploitation.

En 1974, la situation d'E. D. F. s'est soldée par un déficit d'exploitation voisin de 1,4 milliard de francs. Il est dû au fait que les hausses tarifaires autorisées en 1974 n'ont permis de répercuter que les trois quarts environ de l'augmentation du coût du kilowattheure moyen résultant des hausses du prix des combustibles, notamment du fuel. A cela s'ajoutent les effets cumulés d'une hausse générale des prix plus rapide que prévue et d'une relative modération du rythme de développement de la demande d'électricité.

2° *La fiscalité directe des producteurs et distributeurs de gaz.*

Le gaz consommé en France est à plus de 90 % du gaz naturel dont la provenance, en 1973, était la suivante :

- Aquitaine (gisement de Lacq) : 70 milliards de thermies ;
- Pays-Bas : 69 milliards de thermies ;
- Algérie : 15 milliards de thermies.

a) *La fiscalité des producteurs de gaz :*

Les producteurs de gaz naturel en France (essentiellement la Société nationale des pétroles d'Aquitaine) bénéficient de la provision pour reconstitution de gisement dans les mêmes conditions que les producteurs de pétrole.

La S. N. P. A. (qui est également producteur de gaz et de pétrole à l'étranger) a payé les impôts suivants ces dernières années :

S. N. P. A.

	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Bénéfice brut.....	667	574	643
Amortissements + provisions.....	301,1	544,6	292
Impôts directs.....	15,1	4,3	»
Bénéfice net.....	381	337	351

En 1974, le bénéfice brut de la S.N.P.A. a été de 1460 millions de francs et le bénéfice net de 602 millions.

Groupe S. N. P. A. (consolidé).

	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Bénéfice brut.....	789	801	1 034
Amortissements + provisions.....	360,7	377	582,1
Dont P. R. G.	(249)	(274)	(310)
Impôts directs.....	21	87	13,9
Bénéfice net.....	407	337	438

Les producteurs de gaz naturel en France acquittent également la redevance minière.

La redevance progressive qui va à l'Etat est fixée à 5 % de la valeur départ champ pour une tranche de production annuelle supérieure à 300 millions de mètres cubes.

Des redevances communales et départementales sont également perçues.

b) La fiscalité de Gaz de France :

Gaz de France n'est pas producteur. Il achète du gaz, le transporte et le vend à la clientèle.

Malgré un effort de redressement financier poursuivi par Gaz de France, le compte d'exploitation de l'établissement est toujours déficitaire. G. D. F. ne paye donc pas d'impôt sur les sociétés.

Les rajustements de tarifs autorisés en 1974 laissent encore le prix du gaz vendu nettement au-dessous de son coût et de celui des énergies concurrentes et n'ont pas permis d'éviter un déficit d'exploitation de 200 millions de francs environ.

3° La fiscalité directe des Charbonnages.

Depuis leur création, les Charbonnages de France connaissent un déficit d'exploitation compensé par une subvention de l'Etat.

Cependant, selon les responsables de l'établissement, les Charbonnages de France sont, pour la première fois, devenus économiquement rentables en 1974.

En fait, les Charbonnages ont enregistré en 1974 un déficit d'exploitation de 400 millions de francs alors qu'ils auraient pu dégager un bénéfice de 200 millions de francs si les barèmes du charbon avaient été relevés dans la même proportion que la hausse du prix du fuel.

B. — *Les impôts directs locaux.*

Les entreprises du secteur énergétique sont normalement soumises à deux impôts : la contribution foncière et la taxe professionnelle.

Les tableaux ci-après retracent les sommes payées à ce titre par les entreprises publiques concernées.

— *Electricité de France :*

Montant des impôts locaux payés par E. D. F.

	1970	1973
	(En millions de francs.)	
Patente :		
Production hydraulique.....	169,93	236,84
Production thermique (classique et nucléaire).	89,98	165,09
Transport	20,89	30,89
Distribution	123,93	179,85
Total	404,73	(1) 612,67
Impôt foncier :		
Production hydraulique.....	35,89	51,11
Production thermique (classique et nucléaire).	14,70	26,67
Transport	6,30	9,28
Distribution	13,56	20,78
Total	70,45	107,84

(1) Compte tenu de l'application du décret du 30 décembre 1971 qui avait réduit de 50 % les droits de patente afférents aux installations nouvelles et aux excédents de production et de ventes par rapport à 1969, décret annulé par le Conseil d'Etat en 1974.

— *Gaz de France :*

Impôts locaux payés par G. D. F.

	1970	1973
	(En millions de francs.)	
A. — Patente et taxes assimilées :		
Fabrication	11,04	14,99
Transport avec péage.....	0,96	2,05
Distribution	40,98	68,56
Total (A)	52,98	85,60
B. — Foncier et taxes assimilées.....	8,17	7,99
Total (A) + (B).....	61,15	93,59

— *Charbonnages de France* :

Les Houillères de bassin acquittent pour leurs installations l'impôt foncier et la taxe professionnelle.

Cependant, les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières sont exemptés de la patente pour l'extraction, la manipulation et la vente des matières extraites.

En contrepartie, ces entreprises acquittent, au profit des collectivités locales, les redevances communales et départementales des mines.

SECTION 2

La fiscalité des produits énergétiques.

Les ordonnances du 7 janvier 1959 ont soumis tous les produits énergétiques à la T. V. A. Cependant, l'unification n'est pas complète : le charbon, l'électricité, le gaz naturel, le gaz manufacturé et l'atome sont soumis à la fiscalité indirecte de droit commun. La T. V. A. qui les frappe est économiquement neutre. La raison profonde de cet assujettissement au droit commun est qu'il s'agit essentiellement de produits nationaux.

En revanche, la fiscalité des produits pétroliers est dérogatoire parce que les produits qu'elle frappe sont les produits importés. Cependant, ce caractère dérogatoire a été largement atténué par les lois du 6 janvier 1966 et du 14 décembre 1966 qui ont généralisé la T. V. A. à l'ensemble des produits pétroliers et ont étendu les possibilités de déduction de cette T. V. A.

§ I. — LA FISCALITÉ DES PRODUITS PÉTROLIERS

La taxation des produits pétroliers comporte :

- la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la taxe intérieure de consommation ;
- une redevance au profit du Fonds de soutien aux hydrocarbures ;
- une redevance au profit de l'Institut français du pétrole ;
- la commission du receveur et le timbre douanier (de 2 %) (1).

A. — *La taxe sur la valeur ajoutée des produits pétroliers.*

Les produits pétroliers sont soumis à la T. V. A. au taux intermédiaire de 17,60 %. Elle est perçue au premier stade par l'administration des douanes lors de la déclaration pour la consommation, établie à la sortie des raffineries ou des entrepôts. A ce stade, le mode de perception de la taxe est exorbitant du droit commun dans la mesure où son régime est suspensif. En effet, le pétrole brut ne pouvant être directement consommé, l'exigibilité de la taxe est reportée au moment de la mise à la consommation. Il y a donc lieu de distinguer deux catégories d'assujettis : les raffineurs et les transporteurs en transit.

La loi du 14 décembre 1966 a étendu la T. V. A. en aval de la mise à la consommation. A ce stade, la T. V. A. est perçue par l'administration des impôts, à l'occasion de chaque vente, suivant les règles de droit commun.

Deux autres particularités doivent être signalées concernant la T. V. A. du secteur pétrolier :

- d'une part, la taxe est calculée sur le prix de vente incluant les droits spécifiques ;
- d'autre part, contrairement aux règles générales relatives à la déductibilité des taxes payées en amont, aucune possibilité de déduction n'existe sauf pour les fuel-oils lourds et les produits pétroliers utilisés comme matières premières.

(1) Ce droit de timbre est perçu sur le montant des droits de douane et de la taxe intérieure. Les recouvrements à ce titre ont été de 311 millions de francs en 1972 et de 350 millions de francs en 1973.

B. — La *taxe intérieure de consommation*.

Cette taxe (à laquelle se superpose, comme on vient de le voir, la T. V. A.) est perçue lors de la déclaration pour la consommation, établie à la sortie des raffineries ou des entrepôts. Il s'agit d'une taxe dont le montant est fixé en valeur absolue pour chaque unité de produit (1).

La taxe intérieure a un caractère fiscal dans la mesure où son objet principal est de procurer des ressources au Trésor ; une partie en est d'ailleurs affectée au Fonds spécial d'investissement routier.

Cette taxe présente également un caractère économique car elle constitue un moyen d'orienter l'utilisation des produits pétroliers. Elle comporte un taux normal et des taux réduits pour les produits destinés à certains emplois privilégiés : le taux sur le fuel-oil domestique est extrêmement faible et pratiquement négligeable. Le fuel-oil lourd est exonéré de la taxe intérieure.

Des exonérations ou réductions sont également prévues (navigation aérienne et maritime, agriculture).

La structure du prix des produits pétroliers se présente de la manière suivante (prix de février 1975, en francs par hectolitre) (2) :

ELEMENTS DU PRIX	SUPER-CAR-BURANT	FUEL-OIL domestique.	FUEL lourd n° 2.
Prix de reprise en raffinerie (zone Atlantique)...	62,72	39,51	344,25
Taxe intérieure et timbre douanier.....	73,91	1,87	»
Redevance au fonds de soutien aux hydrocarbures.	0,08	»	»
Redevance à l'Institut français du pétrole.....	0,18	0,23	0,25
Frais de mise en place.....	3,20	3,15	»
Marge de distribution.....	15,62	3,63	6,20
Complément pour charges des stocks de réserve.	0,10	0,24	2,95
T. V. A.....	27,39	8,56	62,14
Prix calculé.....	183,20	57,19	415,89
Ajustement pour arrondissement.....	— 0,20	+ 0,01	»
	183	57,20	415,89

Ainsi l'essentiel du poids de la taxe intérieure repose sur les carburants et le gas-oil. Le pourcentage des taxes par rapport aux prix est le suivant :

Essence	56,61 %
Supercarburant	55,50 %
Gas-oil	52,16 %
Fuel-oil domestique.....	18,64 %
Fuel lourd.....	15 %

(1) Loi du 19 août 1950.

(2) Source : Réponse ministérielle à la question écrite de l'Assemblée nationale n° 8684, J. O., Assemblée Nationale, p. 1222, séance du 2 avril 1975.

Le produit de la taxe intérieure de consommation perçue sur les produits pétroliers se répartit de la manière suivante (en 1973) :

	Millions de francs.
Supercarburant	11 235
Essence auto	2 400
Gas-oil	2 717
Fuel-oil domestique.....	808
Autres produits.....	307
	<hr/> 17 467

Le tableau suivant montre que dans les pays étrangers, le montant des taxes sur le carburant est en général comparable à celui de la France (situation en septembre 1974).

P A Y S	PRIX DU SUPER en centimes par litre.	POURCENTAGE des taxes.
Allemagne fédérale.....	160,6 et 175,3	59,5 et 55,3
Autriche	166,7	48,5
Belgique	171,2	60,6
Danemark	169,4	52,7
Espagne	176	29,8
France (Paris).....	180	56,2
Italie	219	67,6
Luxembourg	149	48,6
Pays-Bas	174,4	61,3
Portugal	233,5	28,6
Royaume-Uni	135	50
Suède	154,1	51
Suisse	164,7	55,7

C. — Redevance perçue au profit du Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale.

Créé par la loi du 27 mai 1950, le Fonds de soutien aux hydrocarbures est alimenté par la redevance incluse dans les prix de vente des produits raffinés du pétrole (dont le produit s'est élevé à 307 millions de francs en 1973).

Le Fonds a utilisé ses ressources pour prendre en charge la liquidation des contrats de fabrication des carburants de substitution pendant la guerre, puis pour soutenir le pétrole brut national (Alsace et Landes). Les actions du Fonds qui avaient été ensuite étendues aux pétroles du Sahara et d'Afrique noire ont changé de nature depuis 1965 : le Fonds octroie désormais des subventions et des prêts pour l'exploitation sous-marine, la recherche et l'enseignement de nouveaux procédés

techniques, les transports et les stockages. Jusqu'en 1973, les aides à la recherche pétrolière ont pour l'essentiel été constituées par des subventions annuelles à l'Erap. Depuis 1973, ces subventions sont à la charge du budget général.

Les montants suivants ont été versés :

1965	220,6
1966	353
1967	363
1968	350
1969	288
1970	250
1971	200
1972	230
1973	200
1974	100

D. — *La taxe parafiscale instituée au profit de la Caisse nationale de l'énergie* (1).

Il s'agit d'une taxe de péréquation, instituée par le décret du 27 février 1974 et perçue dans les mêmes conditions que la taxe intérieure de consommation, mais elle ne s'ajoute pas au prix du produit. Son taux a été fixé à l'origine à 3,90 F puis à 3 F par hectolitre sur l'essence et le supercarburant. Cette taxe a rapporté, en 1974, 660 millions de francs.

Selon le décret du 27 février 1974 le produit de cette taxe devait être affecté à la Caisse nationale de l'énergie pour être reversé aux sociétés ayant conclu avec les Pouvoirs publics des « conventions en vue de contribuer à l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement du pays, à la stabilisation des prix intérieurs, à l'amélioration de la balance des paiements et à la normalisation du fonctionnement des circuits de distribution ».

Au total, sur 660 millions de francs, environ 500 millions sont allés aux sociétés françaises.

§ II. — LA FISCALITÉ INDIRECTE DES AUTRES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

A. — *La fiscalité indirecte d'Etat.*

Toutes ces formes d'énergie sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions de droit commun au taux de 17,60 %.

B. — *La fiscalité indirecte locale.*

Indépendamment de la fiscalité directe, il existe une fiscalité locale indirecte sur l'énergie mais dont le champ d'application est très limité. En effet, la taxe municipale et départementale sur l'énergie, malgré son titre, ne frappe que les consommations d'énergie électrique.

Instituée par la loi du 13 août 1926, cette taxe a un caractère facultatif ; elle est établie par décision des conseils municipaux pour les communes (ou par les syndicats de communes) ou des conseils généraux pour les départements. Elle frappe les livraisons d'énergie électrique faites :

- en haute tension pour l'éclairage et le chauffage des locaux ;
- en basse tension pour tous usages à l'exception des consommations relatives à l'éclairage du domaine public national, départemental ou communal.

(1) Le projet de loi de finances pour 1976 prévoit la suppression de cette taxe.

En outre, les industriels produisant eux-mêmes de l'électricité sont redevables de la taxe à raison de leur consommation pour l'éclairage et le chauffage de leurs installations.

Le taux maximum de la taxe est de 8 % pour les communes et 4 % pour les départements.

Le montant global de la taxe collecté par E. D. F. a évolué de la façon suivante (en millions de francs) :

1970	354 (5,90 % du prix de vente hors T. V. A.).
1971	434 (5,39 %).
1972	499 (6,54 %).
1973	578 (6,65 %).

DEUXIEME PARTIE

LA FISCALITE POURRAIT CONCOURIR A LA REALISATION DE NOUVEAUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE FRANÇAISE

L'analyse du régime fiscal actuel de l'énergie révèle l'existence d'un certain nombre de particularités ou d'exceptions au droit commun, justifiées sans doute, à l'époque où elles sont apparues, mais dont on peut se demander si le temps n'est pas venu d'en atténuer les effets, sinon d'y mettre fin.

Par ailleurs, les nouvelles conditions du marché de l'énergie appellent de la part des Pouvoirs publics la recherche de moyens propres à adapter notre économie à cette situation. La fiscalité peut concourir à la réalisation des nouveaux objectifs de la politique énergétique française.

Toutefois, il convient, dès l'abord, de faire une remarque importante : dans la mesure où l'on recherche, au moyen de la fiscalité, à adapter l'économie nationale à la nouvelle situation du marché de l'énergie, les moyens à mettre en œuvre doivent, d'une part, présenter une assez grande souplesse, d'autre part, ne revêtir qu'un caractère transitoire : il n'est jamais bon de figer les situations, non plus que de multiplier les exceptions à la règle commune. Aussi, certaines dispositions suggérées ne pourraient-elles avoir d'effets que dans un temps limité.

Après cette remarque liminaire, il convient encore de poser un préalable :

Une condition préalable : au minimum, la vérité des prix.

La vérité des prix doit être rétablie. L'énergie ne doit pas être vendue au-dessous de son coût, ce qui implique la suppression des subventions d'exploitation.

Souvent, en effet, le consommateur, ne paie actuellement qu'une partie de l'énergie qu'il consomme, l'autre partie étant à la charge du contribuable. Dans ces conditions, le consommateur d'énergie se trouve actuellement subventionné soit par l'entreprise, soit par l'Etat. De ce fait, on aboutit à un véritable encouragement à la consommation, qui va à l'encontre des objectifs d'équilibre de la balance extérieure.

Le Gouvernement ne s'est pas résolu, au début de 1974, à renchérir toutes les formes d'énergie. Les hausses intervenues n'ont donc répercuté qu'une partie des charges nouvelles.

1° Le prix du gaz.

A l'heure actuelle, le prix du gaz assure à peu près l'équilibre de Gaz de France pour 1975. Il reste, cependant une marge de hausse, faible par rapport au fuel domestique, forte par rapport au fuel industriel.

Dans les prochaines années, Gaz de France estime que des hausses seront nécessaires, car le coût de notre approvisionnement en gaz naturel va s'élever.

Lors de son audition devant le groupe d'études, le directeur général de l'établissement a évoqué le problème de la tarification variable par zone géographique. Ce système a été établi à une époque où la France ne disposait que d'une seule source de gaz naturel, Lacq. La tarification reflétait alors le prix de revient en y incorporant le coût du transport. Mais, depuis, les sources d'approvisionnement se sont multipliées et les réseaux sont de plus en plus interconnectés. Désormais, on s'achemine vers un tarif unique sur un réseau interconnecté.

Cette évolution vers un tarif unique est logique mais doit être conduite avec prudence. Ces modifications posent, en effet, un problème d'aménagement du territoire, en risquant d'aggraver les difficultés des régions peu développées que l'on essaie d'industrialiser.

En ce qui concerne le problème des subventions, Gaz de France ne perçoit pas d'aide publique proprement dite. Cependant, il bénéficie des prêts du Fonds de développement économique et social. En outre, des dotations en capital lui sont attribuées.

Au total, les concours de l'Etat à Gaz de France ont atteint les montants suivants au cours des dernières années :

	1972	1973	1974
	(En millions de francs.)		
Dotation en capital.....	250	0	600
Prêts du F. D. E. S.	100	0	0
Participation aux charges d'emprunt.....	4,5	4,4	4,1
Total	354,5	4,4	604,1

Dans le même temps, Gaz de France versait à l'Etat (intérêts et remboursements de prêts) 122,1 millions de francs en 1972, 111 millions de francs en 1973 et 71,1 millions en 1974.

2° Le prix de l'électricité.

Depuis le début de la crise pétrolière, le maintien de tarifs inférieurs aux charges réelles représente une véritable aide indirecte apportée par Electricité de France aux divers secteurs de l'économie. Pour 1975, on peut considérer que la perte d'exploitation d'Electricité de France sera de l'ordre de 1,1 milliard de francs, représentant une aide indirecte de 400 millions de francs à la clientèle basse tension (3,2 % de la recette), 360 millions de francs à la clientèle moyenne tension (4,75 % de la recette), 340 millions de francs à la clientèle haute tension (7,4 % de la recette).

En 1974, les 1 400 millions de francs de perte d'exploitation enregistrée pouvait être réparti de même pour environ :

- 100 millions de francs à la clientèle basse tension ;
- 600 millions de francs à la clientèle moyenne tension ;
- 700 millions de francs à la clientèle haute tension.

Traditionnellement, Electricité de France ne bénéficie d'aucune subvention d'équilibre ou d'exploitation, mais reçoit des dotations en capital (500 millions de francs en 1974).

3° Le prix du charbon.

Si les ventes des Charbonnages de France à Electricité de France et à la sidérurgie s'effectuent à des prix normaux indexés, les prix de vente à l'industrie et aux foyers domestiques, en revanche, sont très inférieurs aux coûts, parfois de 40 %.

Le prix du charbon français est maintenu artificiellement bas, alors que le prix du charbon importé est presque à parité avec celui du pétrole. La solution serait d'opérer une péréquation entre les prix des deux catégories de charbon.

Actuellement, l'équilibre des Charbonnages de France est maintenu artificiellement par le recours aux subventions ; la subvention inscrite au budget de 1975 est encore de 1 627 millions de francs, dont 852 millions de subventions d'exploitation proprement dites.

4° Les prix des produits pétroliers.

Ces prix dépendent directement des prix internationaux et sont donc très fluctuants. Entre janvier 1974 et janvier 1975, le Gouvernement a décidé quatre relèvements des prix des produits, qui ont porté la valeur de la tonne moyenne de produits finis de 230 à 481 francs/tonne.

A chaque fois, ces relèvements ont suivi la constatation d'une hausse du prix du pétrole brut importé. Les compagnies pétrolières estiment que, compte tenu du cours effectif du dollar, l'insuffisance des prix des produits pétroliers sur le marché français en 1974 avait été en moyenne de l'ordre de 50 F la tonne.

Au début de 1975, la baisse des prix des frets, une certaine surproduction de pétrole et, surtout, la baisse du cours du dollar, ont entraîné une baisse du prix du pétrole importé.

Aussi, pouvait-on estimer qu'à un cours du dollar de 4,20 F-4,30 F, l'équilibre était rétabli dans le secteur du raffinage et de la distribution et le Gouvernement a décidé de réduire, au 1^{er} avril, les prix des produits pétroliers de 15 F en moyenne par tonne de produit de pétrole raffiné.

*
* *

Ayant ainsi posé en condition préalable qu'il faut au minimum assurer la « vérité des prix », on peut maintenant examiner les possibilités d'agir sur le coût et la consommation de l'énergie au moyen de la fiscalité.

En effet, la fiscalité peut permettre :

- une action globale sur le volume de la consommation et une action sectorielle sur la structure de la consommation ;
- une action sectorielle sur la structure de l'offre d'énergie (production et importation).

SECTION 1

La fiscalité, moyen d'action sur le volume et la structure de la consommation d'énergie.

Le système fiscal pourrait agir sur le niveau global de la consommation en incitant aux économies ou en pénalisant les consommations excessives dans chacun des principaux secteurs de consommation.

La fiscalité devrait en même temps permettre des actions sur la structure de la demande pour encourager des substitutions au profit des énergies « nationales ».

L'objectif présenté par le Gouvernement pour l'horizon 1985 est d'accroître la consommation d'énergie nationale, en particulier l'électricité, et de réduire celle des énergies importées notamment du pétrole.

En 1985, le bilan énergétique français devra être le suivant (1) :

	1973		1985	
	En millions de T. E. P. (tonnes équiv. pétrole).	Pourcentage.	En millions de T. E. P. tonnes équiv. pétrole).	Pourcentage.
Charbon	30	17	30	13
Pétrole	116	66	97	40
Gaz primaire	15	9	37	15,5
Electricité hydraulique.....	11	6	13	5,5
Electricité nucléaire.....	0	0	60	25
Energies nouvelles.....	0	0	3	1
	175	100	240	100

(1) Objectifs définis par le Conseil central de planification du 1^{er} février 1975.

Cette évolution implique donc la réalisation de substitutions de grande ampleur.

Ainsi, la consommation d'électricité en 1985 s'élèvera à 400 milliards de kW/h sur lesquels environ 100 milliards proviennent de substitutions, ce qui est considérable.

Ces 100 milliards se répartissent en :

- 40 milliards de kW/h provenant du chauffage domestique ;
- 20 à 30 milliards de kW/h dans les consommations industrielles ;
- 30 milliards de kW/h dans les transports et les autres usages.

Une action sur la consommation doit donc agir sur les trois principaux postes de consommation d'énergie : l'industrie, le chauffage, les transports.

§ I. — LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR L'INDUSTRIE

L'industrie est responsable de plus de 40 % de la consommation d'énergie primaire en France (1). Or, il y a peu d'efforts de faits en 1974 pour économiser l'énergie dans l'industrie.

A. — *L'incitation aux économies.*

Pour inciter aux économies, a été instituée en février 1974 et précisée en avril 1974 une procédure destinée à diminuer le coût des crédits bancaires pour le financement d'investissements économisant l'énergie.

Les investissements intéressés concernent le plus souvent les améliorations de rendement technique d'installation, les investissements de remplacement correspondant à une réduction de la consommation globale d'énergie.

Mais les sommes mises en jeu (300 millions de francs en 1975) restent limitées.

Pourtant des économies considérables peuvent être réalisées à moyen terme en modifiant les procédés industriels : les économies possibles sont de 10 à 20 % selon les industries.

Des déductions fiscales en faveur des investissements économisant l'énergie peuvent constituer une incitation appréciable.

B. — *La pénalisation de la consommation excessive.*

Le principal objectif est de réduire la consommation de produits pétroliers importés. En 1974, malgré les mots d'ordre d'économies, l'industrie (hors E. D. F.) a utilisé 420 000 tonnes de plus de fuel lourd qu'en 1973 (+ 3,3 %).

Le Gouvernement avait annoncé la mise en place d'un plan d'encadrement de la consommation du fuel lourd (2) auquel le groupe d'études s'était montré favorable en recommandant que ce plan soit appliqué rapidement aux 2 000 grandes entreprises qui absorbent 90 % de la consommation française de fuel lourd.

Les travaux de l'Institut français du combustible et de l'énergie ont montré que, dans toutes les grandes entreprises, des économies sont possibles. Par exemple, dans l'industrie du ciment, la modification de nature des produits pourrait permettre une économie de 6 % de la consommation de fuel.

Aussi pourrait-on concevoir dans les secteurs industriels où on peut contrôler l'évolution de la consommation d'une année sur l'autre, de taxer l'accroissement de la consommation d'énergie pour des fabrications très précises (aluminium, céramique, cimenteries).

E. D. F. demeure le principal consommateur de fuel lourd en France. Pourtant, compte tenu de l'existence de centrales bivalentes (charbon-fuel), l'établissement,

(1) La sidérurgie consomme 25 % de l'énergie utilisée par l'industrie, la chimie 20 %, les industries mécaniques et électriques 13 %, le ciment et le matériel de construction 10 %.

(2) La mise en place de ce plan est intervenue postérieurement à la rédaction des conclusions des travaux du groupe d'études.

qui n'a consommé que quatre millions de tonnes de charbon en 1974, aurait pu en utiliser seize millions de tonnes. E.D.F. pourrait donc recourir plus largement au charbon, ce qui diminuerait d'autant sa consommation de fuel. Une telle orientation rencontre cependant deux types de limites :

— selon la provenance (et donc le coût) du charbon consommé, la substitution de ce combustible au fuel lourd peut être inégalement intéressante ;

— si E.D.F. diminuait massivement sa consommation de fuel lourd, il en résulterait, compte tenu de la structure des produits issus du raffinage du pétrole, un excédent de ce combustible qui devrait être résorbé au moyen de nouvelles opérations de « cracking » relativement coûteuses ;

Enfin, si l'objectif du Gouvernement est bien de réduire la consommation de fuel-oil lourd, il n'y a guère de raison de continuer à exonérer ce produit de la taxe intérieure de consommation. Une taxe à taux modéré pourrait donc être établie sur le fuel-oil lourd.

§ II. — LE CHAUFFAGE

Un ensemble de mesures a déjà été pris pour réaliser des économies en matière de chauffage :

— loi du 29 octobre 1974, complétée par différents décrets, permettant de limiter la température des locaux et de réglementer l'isolation et le chauffage des locaux neufs ;

— réexamen des modalités de rémunération des responsables de la construction et de l'exploitation des appareils de chauffage ;

— réduction de 20 % des consommations des administrations ;

— mise en place d'un rationnement de la consommation de fuel-oil domestique ;

— déduction fiscale accordée aux particuliers qui effectuent des travaux pour améliorer l'isolation thermique et le chauffage (article 8 de la loi de finances 1975).

Les deux dernières dispositions ont particulièrement retenu l'attention du groupe d'études.

A. — *Le contrôle de la consommation de fuel-oil domestique.*

Le système de rationnement du fuel domestique mis en place par l'arrêté du 1^{er} octobre 1974 (modifié le 31 décembre 1974 et le 15 mars 1975) repose presque entièrement sur des négociants distributeurs.

Ce système n'a pas démontré son efficacité : la diminution de la consommation constatée pendant l'hiver 1974-1975 paraît davantage due à la douceur du climat et à l'effet dissuasif des prix élevés qu'au rationnement lui-même.

Le système semble avoir favorisé des achats d'anticipation et des détournements de clientèle au bénéfice du réseau intégré de distribution.

Aussi le groupe d'études préconise-t-il l'aménagement du contrôle de la consommation du fuel domestique sur les deux points suivants :

— en cas de maintien du contingentement, permettre aux particuliers de changer de fournisseurs, en début de campagne ou en cours d'année, pour des motifs déterminés ;

— mettre à l'étude les possibilités d'instituer, comme en matière de fuel lourd, un système de double tarif pour le fuel domestique, par exemple par le biais d'une taxe parafiscale. Le produit de cette taxe servirait à accorder des aides exceptionnelles aux catégories sociales les plus défavorisées (personnes âgées et économiquement faibles) qui ont été durement éprouvées par la hausse brutale des tarifs des produits énergétiques.

B. — *Les dégrèvements fiscaux en faveur des travaux économisant l'énergie.*

La loi de finances pour 1975 autorise les contribuables à déduire de leur déclaration les dépenses effectuées dans leur habitation principale pour l'isolation thermique ou pour installer un système de chauffage économisant l'énergie. La déduction possible une seule fois est plafonnée à 7 000 F.

Ces mesures ont suscité un grand intérêt dans le public et elles mériteraient d'être étendues. On peut s'étonner, en particulier, que les installations de chauffage électrique n'ouvrent pas droit à déduction.

Il serait souhaitable également de prévoir des possibilités de déductions fiscales au bénéfice des utilisateurs qui souscrivent des contrats de chauffe et d'entretien qui ont pour but de réduire les quantités consommées.

A ce sujet, la création d'une taxe parafiscale destinée à assurer à tous les négociants et distributeurs de produits énergétiques une formation professionnelle à caractère national nous paraît s'imposer. La meilleure façon d'économiser l'énergie dans le domaine du chauffage réside dans la manière de régler et d'utiliser les appareils ; la création d'un Fonds national de formation professionnelle alimenté par cette taxe parafiscale assise sur les produits permettrait d'aller dans ce sens.

C. — *Le recours à l'augmentation de la fiscalité sur les produits pour inciter à des économies de consommation.*

Il ne semble pas opportun de procéder à un relèvement de la T. V. A. sur l'énergie pour inciter aux économies d'énergie. Certes, l'augmentation du taux de la T. V. A., de même que l'institution d'une taxe spécifique sur le gaz et l'électricité, seraient théoriquement de nature, en renchérissant les prix de vente, à freiner le développement de la consommation. Mais toute action par la fiscalité suppose au préalable le rétablissement de la vérité des prix. Il serait donc plus conforme à cet objectif d'augmenter les tarifs pour l'usage domestique du gaz et de l'électricité, notamment pour permettre d'équilibrer les comptes des entreprises publiques et de financer leurs investissements.

Cette solution serait plus adaptée qu'une augmentation de la T. V. A. puisqu'elle permettrait d'atteindre tous les consommateurs. A l'inverse, en effet, une majoration du taux de la T. V. A. ne porterait en définitive que sur les consommations à usage domestique, les industriels et les commerçants pouvant récupérer le supplément de taxe qui leur serait réclamé, alors que ce sont les tarifs industriels qui sont le plus loin de l'optimum économique.

Quant à la création d'une taxe spécifique sur le gaz et l'électricité, elle paraît également inopportune.

§ III. — LES TRANSPORTS

La meilleure politique pour réaliser des économies d'énergie dans le secteur des transports consiste :

— d'une part, dans le domaine des transports de voyageurs, à privilégier les transports collectifs par rapport aux transports individuels ;

— d'autre part, dans le domaine des transports de marchandises, à inciter à une répartition du trafic en faveur des modes de transports les plus économiques en énergie.

Des mesures fiscales peuvent favoriser ces deux actions.

A. — *Transports de voyageurs.*

Dans le cadre de la politique tendant à conférer un rôle prioritaire aux transports en commun, notamment dans les agglomérations urbaines, il a été décidé en 1974 de réduire de 17,60 % à 7 % le taux de la taxe sur la valeur ajoutée due par les entreprises de transports de voyageurs (transports ferroviaires, routiers, aériens, services de ramassage scolaire).

Par ailleurs, les règles applicables en matière de déductibilité de la taxe ayant grevé l'acquisition des véhicules utilisés pour le transport des personnes favorisent les transports collectifs par rapport aux transports individuels : en effet, la taxe sur la valeur ajoutée au taux majoré de 33 1/3 % grevant l'acquisition d'une voiture de tourisme n'ouvre pas droit à déduction alors que la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 20 % ayant grevé l'acquisition d'un autocar est déductible de la taxe due par l'entreprise de transports publics de voyageurs.

Pour compléter ces dispositions en faveur des transports de voyageurs, il serait souhaitable que les entreprises de transports en commun sur route puissent utiliser du carburant détaxé comme le font les agriculteurs, les transporteurs fluviaux ou la S. N. C. F. La déductibilité de la T. V. A. pour le gas-oil utilisé par les transports de voyageurs représenterait une perte fiscale d'environ 100 millions de francs par an. En contrepartie, cette mesure permettrait de limiter les subventions de l'Etat en faveur des transports scolaires et celles des municipalités au profit des régies de transports urbains.

B. — *Transports de marchandises.*

Les transports de marchandises sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 20 % quel que soit le mode de transport utilisé.

La taxe facturée par les transporteurs étant, en règle générale, intégralement récupérée par les entreprises pour le compte desquelles les transports ont été effectués, un abaissement du taux de la taxe au bénéfice des transports les plus économiques en énergie ne présenterait aucun intérêt.

Cependant, l'exclusion du droit à déduction de la T. V. A. ayant grevé les produits pétroliers utilisés comme carburants pénalise les transporteurs utilisant ces produits (gas-oil) et favorise en revanche la S. N. C. F. qui a la possibilité de récupérer la T. V. A. ayant grevé l'électricité utilisée dans ses motrices à traction électrique.

Il n'est donc pas souhaitable de remettre en cause cette situation, qui oblige les entreprises consommatrices de produits pétroliers à porter une attention particulière à leurs coûts et à économiser ces types de produits.

Au surplus, les transports par chemin de fer, qui consomment essentiellement de l'électricité et utilisent deux fois et demie à trois fois moins d'énergie que les transports par route (et sept fois moins que les transports aériens) pourraient absorber un trafic supplémentaire de 25 à 20 % pour les marchandises (et de 20 % pour les voyageurs de grandes lignes).

SECTION 2.

La fiscalité, moyen d'agir sur la structure de l'approvisionnement énergétique français.

Dans la situation actuelle, la fiscalité devrait inciter à la production d'énergie nationale ou à l'importation de combustibles les moins coûteux possibles.

C'est à la lumière de cet impératif, que le groupe d'études a examiné les éléments de fiscalité sur les entreprises énergétiques.

Cet examen conduit à relever certaines anomalies de la législation actuelle qui deviennent difficilement admissibles dans la nouvelle conjoncture énergétique et à présenter un certain nombre de propositions visant à encourager les entreprises nationales productrices d'énergie.

§ I. — L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES

Les sociétés pétrolières bénéficient, comme on l'a vu, de trois types d'avantages : la provision pour reconstitution de gisement, la provision pour fluctuation de cours et le régime du bénéfice mondial consolidé, qui permettent une réduction de l'impôt sur les sociétés acquitté par les compagnies pétrolières mais n'ont pas assuré l'indépendance énergétique de la France.

A. — *La provision pour reconstitution de gisement (P. R. G.).*

La provision pour reconstitution de gisement est un élément en voie de diminution et ne joue plus le rôle que lui avaient assigné ses promoteurs, à savoir financer une recherche à hauts risques d'échec.

Elle est un élément insuffisant en tout état de cause puisque, faute de moyens substantiels d'autofinancement, l'Etat français apporte un complément financier à l'entreprise qu'il possède, l'E. R. A. P., sous forme de dotation en capital, inscrite au budget des charges communes, après avoir été prélevée sur le fonds de soutien aux hydrocarbures ; la dotation s'est élevée à 200 millions de francs en 1973, année où les dépenses de recherche d'E. R. A. P. ont atteint 455 millions.

Cette insuffisance de la P. R. G. ne peut d'ailleurs qu'aller en s'aggravant puisque les forages deviennent de plus en plus difficiles, donc de plus en plus coûteux : c'est ainsi qu'un forage en mer revient à 15 ou 20 millions de francs.

Dans ces conditions, la P. R. G. telle qu'elle existe actuellement tend à devenir un élément marginal du financement de l'exploration et, de cette constatation, on peut tirer deux conclusions opposées :

- ou bien supprimer la P. R. G. ;
- ou bien l'élargir tout en contrôlant son utilisation.

En cas de suppression de la P. R. G. on pourrait y substituer :

- soit des subventions budgétaires en capital lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques ;
- soit des prêts à faible taux d'intérêt, remboursables seulement en cas de réussite, dans le cas des entreprises privées.

La puissance publique pourrait ainsi moduler son aide en tenant compte de la réputation de l'opérateur ou du lieu choisi pour l'exploration.

On peut, à l'inverse, envisager d'élargir les possibilités accordées aux sociétés pour constituer la provision par exemple en supprimant le plafond de 27,5 % du chiffre d'affaires et en permettant l'imputation sur la P. R. G. des dépenses de recherches techniques liées aux grands fonds marins. Mais il faudrait alors moduler les conditions de libération de la provision selon les zones du monde car il n'est plus admissible que l'Etat subventionne ainsi la recherche de gisements qui risquent ensuite d'être nationalisés.

Cette modulation devrait permettre d'encourager la recherche dans les zones présentant le plus d'intérêt pour la France, à savoir :

- le territoire métropolitain et le plateau continental français ;
- la mer du Nord, particulièrement au large de la Norvège ;
- les zones arctiques et les grands fonds marins ;
- les Etats de la zone Franc ou éventuellement d'autres pays producteurs offrant des conditions intéressantes.

B. — *Le régime de la provision pour fluctuation de cours (P. F. C.).*

La provision pour fluctuation de cours permet soit de reporter l'imposition des bénéfices provenant de plus-values sur stocks au moment où ils sont effectivement réalisés, soit de faire face à une baisse ultérieure des prix. Elle est limitée dans

son montant, d'une part, par son mode de calcul réglementaire, d'autre part, par son plafonnement au niveau du bénéfice constaté avant provision. En 1974, les sommes ainsi provisionnées n'ont pas dépassé la moitié de l'augmentation de la valeur d'inventaire des stocks à quantités constantes, soit environ 4 milliards de francs.

La Commission des opérations de Bourse, dans un avis du 18 février 1975, insiste sur le rôle particulier de la P.F.C. en 1974 et demande que les sociétés fassent figurer en annexe à leur bilan le montant que la P.F.C. aurait atteint sans le plafonnement obligatoire. Evoquant la forte hausse des prix du pétrole brut depuis un an, qui se traduit par une importante revalorisation des stocks existant au 1^{er} janvier 1974, la C.O.B. estime que « le profit d'exploitation provenant de cet écart d'inventaire, à stocks constants, n'est disponible ni pour le financement des investissements ni pour la distribution aux actionnaires dès lors qu'il doit être consacré, pour que l'exploitation puisse se poursuivre, à la reconstitution des stocks aux nouveaux prix ».

Le système actuel entretient donc un certain nombre de confusions. Certes la P.F.C. permet aux sociétés d'éviter d'être imposées pour une hausse de valeur de leurs stocks dont elles ne peuvent pas tirer avantage et leur évite de s'endetter de manière anormale pour le maintien de leurs stocks, mais elle présente des inconvénients.

Aussi serait-il souhaitable de remplacer le régime comptable actuel des sociétés pétrolières « premier entré, premier sorti » (F.I.F.O.), dans lequel l'accroissement de la valeur de la matière première produit un bénéfice, par un régime comptable « dernier entré, premier sorti » (L.I.F.O.), dans lequel la provision pour fluctuation de cours n'aurait plus de raison d'être, ce qui éviterait bien des controverses.

Dans l'état actuel, le régime de la provision pour fluctuation de cours présente une anomalie en ce que les distributeurs indépendants qui importent des produits pétroliers ne bénéficient pas de la provision pour fluctuation de cours qui ne s'applique qu'au stade de la première transformation. Ils peuvent uniquement recourir à la provision pour hausse des prix, moins avantageuse fiscalement, et sont ainsi défavorisés par rapport aux grands groupes pétroliers intégrés. Aussi, en cas de maintien de la P.F.C., faudrait-il envisager d'unifier la réglementation applicable aux importateurs et aux raffineurs.

C. — *Le bénéfice mondial consolidé.*

Seules les compagnies françaises se voient appliquer le régime du bénéfice mondial consolidé. Ce régime avait été institué en 1965 pour mettre les groupes français dans des conditions comparables à celles des groupes anglo-saxons dont les comptes sont consolidés dans d'autres pays.

Mais aux Etats-Unis le régime du bénéfice mondial vient d'être largement modifié : les taxes et redevances payées à l'étranger ne peuvent plus être déduites des revenus des compagnies pétrolières américaines dans les mêmes proportions qu'autrefois : la règle « dollar par dollar » fait que l'exonération est dorénavant limitée à 10 % au-dessus des impôts redevables aux Etats-Unis, ce qui équivaut à 52,8 % pour 1975, taux qui tombera à 50,4 % en 1977 et à 50 % en 1978. Toutes les taxes au-delà de cette limite, payées en dehors des Etats-Unis, ne pourront plus être déduites.

En même temps, le prélèvement opéré par les pays producteurs change progressivement de nature.

Aussi le moment paraît-il venu de réexaminer les possibilités de prolongation de ce régime mondial consolidé.

En effet, dans les accords de participation qui entrent progressivement en vigueur, le pétrole brut dit « brut participation » est vendu directement aux compagnies par les pays producteurs sans qu'aucune notion de fiscalité n'intervienne.

De plus, la Conférence tenue à Vienne en décembre 1974 par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole a décidé de fusionner les anciens impôts sur le revenu et redevance en un prélèvement gouvernemental unique qui est fixé forfaitairement par baril produit.

Il en résulte une pluralité de régimes :

— des régimes de concession subsistent dans certains pays : dans ce cas la partie des impôts étrangers correspondant à un prélèvement sur les résultats comparables, et équivalant à l'impôt français sur les sociétés, peut être prise en considération pour l'imposition au bénéfice consolidé ;

— dans le régime du contrat d'agence (Iran, Irak), la société pétrolière, tout en n'étant plus concessionnaire ni propriétaire, obtient le droit de recevoir, en rémunération de son risque et de ses capitaux, une fraction de la production pétrolière au prix de revient et continue à être assujettie, sur cette part, à la fiscalité pétrolière locale : la Direction générale des impôts admet que ce régime soit assimilé à celui des concessions, pour le calcul de l'imposition mondiale ;

— dans le régime du contrat de services qui commence à se développer, les compagnies obtiennent une marge en rémunération de services rendus (effort d'exploration, contribution technique aux opérations de production...). Cette marge est nette d'impôts, aussi les compagnies demandent à la Direction générale des impôts d'admettre le bénéfice du régime du crédit d'impôt ;

— dans les cas de nationalisation à 100 % des gisements, la compagnie pétrolière n'est plus rémunérée que par une ristourne sur le prix commercial auquel ladite compagnie aura droit de s'approvisionner : nous estimons que, dans ce dernier cas, il n'y a aucune raison d'admettre des sociétés pétrolières la mention d'un crédit d'impôt sur leurs achats.

La situation est donc très complexe et une suppression pure et simple du régime du bénéfice mondial est à écarter, d'autant plus que, compte tenu du principe de la territorialité de l'impôt sur lequel est basé le droit fiscal français, si le régime du bénéfice consolidé n'existait pas en France, une société comme la Compagnie française des pétroles ne devrait acquitter aucune somme au Trésor au titre de l'impôt sur les sociétés puisque tous les bénéfices de la C. F. P. découlant de l'activité pétrolière sont réalisés à l'étranger.

§ II. — LA FISCALITÉ LOCALE DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

Le régime de la patente applicable à Electricité de France et Gaz de France aboutissait à ce que E. D. F. était trois fois plus imposée que la généralité des autres entreprises, et G. D. F. deux fois et demie plus.

Le vote de la loi supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle atténuera quelque peu ces distorsions. Elles subsisteront cependant encore assez largement et cela présente des inconvénients dans l'optique du développement des énergies nationales et dans la mesure où les progrès de productivité de Gaz de France et d'Electricité de France se trouvent pénalisés et les prix de revient des deux entreprises lourdement chargés.

Un tel état de fait peut constituer un facteur de distorsion préjudiciable dans le choix des sources d'énergie. Il fausse les choix des utilisateurs entre le gaz et l'électricité et les autres combustibles. Il peut également inciter les industriels à rechercher de nouvelles implantations hors de France. En effet, dans les pays voisins de la France, c'est le fuel industriel qui est taxé et non le gaz. Les conséquences peuvent en être graves sur le plan des approvisionnements en gaz naturel car la France s'adresse aux mêmes sources que les autres pays du Marché commun (Italie, Allemagne, Belgique, Pays-Bas) et souvent par des achats en commun.

De même, E. D. F. et G. D. F. doivent disposer, tant pour la production que pour le transport et la distribution, d'équipements suffisants pour faire face à la

demande maximale. Ces équipements ne sont utilisés en moyenne que pour une partie de leurs possibilités, alors qu'ils sont imposés au taux plein. Au contraire, dans d'autres pays du Marché commun, les producteurs et distributeurs d'électricité bénéficient d'une atténuation de la fiscalité.

Enfin, l'existence des taxes municipales et départementales sur l'électricité pose, elle aussi, des problèmes. En effet, seule parmi toutes les énergies, l'électricité continue à jouer le rôle de produit imposable au profit des collectivités locales.

De 354 millions de francs en 1970, le montant global de la taxe collectée par E. D. F. est passé à 434 millions de francs en 1971, à 499 millions de francs en 1972 et à 578 millions de francs en 1973. Pendant la même période, son poids, exprimé en pourcentage du prix de vente moyen hors T. V. A. est passé de 5,90 % à 6,39 %, à 6,54 % et à 6,65 %.

Cette augmentation du produit global de la taxe ne provient pas seulement de l'accroissement du volume des ventes ; elle s'explique également par le fait que de nombreuses collectivités locales en ont augmenté le taux, tandis que d'autres, qui ne l'avaient pas encore établie, l'ont instituée à leur tour.

Étant observé que, avant la création de la taxe professionnelle, la part de la patente dans le prix de vente moyen hors taxe était de l'ordre de 4 % et, compte tenu de l'incidence de la T. V. A. calculée au taux de 17,6 %, les charges fiscales grevant l'électricité en basse tension représentent ainsi près de 30 % du prix acquitté par les consommateurs.

Dans les circonstances de la crise pétrolière actuelle une fiscalité aussi lourde, résultant notamment du maintien de la taxe sur l'électricité, freine la vente du seul produit énergétique dont la consommation devra être encouragée lorsque les centrales nucléaires, dont la construction vient d'être décidée, entreront en service.

Il serait donc vivement souhaitable que le problème de la taxe sur l'électricité puisse être traité dans le cadre du réaménagement de la fiscalité locale.

§ III. — Un encouragement fiscal aux énergies nouvelles.

Les énergies nouvelles (géothermie, énergie solaire, énergie éolienne, centrales nucléaires à vapeur) ne doivent pas être négligées dans le rétablissement de l'indépendance énergétique française.

Des mesures fiscales et financières d'un coût limité pourraient constituer des encouragements précieux au lancement de ces énergies.

En particulier, dans le domaine de la géothermie pour laquelle le potentiel français est considérable, un certain nombre de mesures sont souhaitables pour encourager les premières tentatives :

— institution d'une aide spécifique pendant les trois ou quatre premières années d'exploitation d'un gisement, éventuellement remboursable en cas de succès ;

— application d'un régime fiscal de type provision pour reconstitution de gisement sous la forme provision pour reconstitution de puits, pour couvrir le risque lié à la corrosion des forages géothermiques ;

— incitations fiscales au contribuable qui participe au financement d'installations de géothermie.

TABLEAU ANNEXE

(Extrait de Notes d'information du C. E. A., octobre 1974.)

1975. — Bilan énergétique.

(En millions de tonnes d'équivalent charbon.)

	CHARBON	PETROLE	GAZ	ELECTRICITE		TOTAL
				Consommée.	Produite.	
Transports et agriculture...	»	54,5 (1) (29,1 %)	»	2,3 (1) (3,7 %)	»	56,8 (1) (21,5 %)
Résidentiel et tertiaire.....	5 (1) (13,2 %)	50,5 (1) (26,9 %)	9,5 (1) (44,8 %)	22,8 (1) (37 %)	»	87,8 (1) (33,2 %)
Industries	3,8 (1) (10 %)	46 (1) (24,5 %)	9,2 (1) (43,4 %)	31,9 (1) (51,9 %)	— 3	87,9 (1) (33,3 %)
Sidérurgie	15,2 (1) (40,1 %)	4,6 (1) (2,5 %)	— 0,5 (1) (— 2,4 %)	4,3 (1) (7 %)	»	23,6 (1) (8,9 %)
Cokeries et usines à gaz...	4,3 (1) (11,3 %)	1,2 (1) (0,6 %)	— 2,9 (1) (— 13,7 %)	0,2 (1) (0,3 %)	»	2,8 (1) (1,1 %)
Centrales thermiques.....	9,6 (1) (25,3 %)	30,7 (1) (16,4 %)	5,9 (1) (27,8 %)	»	— 40,8	5,4 (1) (2 %)
Consommation des raffineries, pertes et divers....	0,2	19	1,9	7,4	— 0,7	27,8
Total	38,1	206,5	23,1	68,9	— 44,5	292,1
	(2) (13 %)	(2) (70,7 %)	(2) (7,9 %)	24,4 (2) (8,4 %)		(2) (100 %)

(1) Pourcentages rapportés à l'énergie primaire réellement consommée (pertes diverses déduites).

(2) Pourcentage de l'énergie primaire dans notre approvisionnement.