

N° 50

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

## 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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1980

ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale 9<sup>e</sup> législ. : 1290 et annexes, 1292 tomes I à III et annexes 1 à 55, 1293 tomes I à XXIII, 1294 tomes I à III, 1295 tomes I à VII, 1296 tomes I à V, 1297 tomes I à XXV et in-8° 227.

Senat : 49 1979-1980.

Loi de finances. — Commerce extérieur - Emploi - Énergie - Entreprises publiques - Épargne - Industrie et commerce - Politique économique - Politique monétaire - Prix - Relations économiques - Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière.....</b>	<b>5</b>
<b>Economie et politique.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les grands pays industriels face à la crise : des ripostes contrastées .....</b>	<b>9</b>
<b>A. — L'évolution des économies .....</b>	<b>9</b>
1. — La croissance .....	11
2. — La production industrielle .....	13
3. — Le chômage .....	15
<b>B. — Des choix différents .....</b>	<b>15</b>
1. — Emploi et pouvoir d'achat .....	16
2. — L'enjeu monétaire .....	19
<b>CHAPITRE II. — Le handicap pétrolier : cause ou conséquence de la crise ?</b>	<b>21</b>
1. — Le laxisme américain .....	21
2. — Les effets directs de la récente hausse .....	23
3. — L'affectation des excédents pétroliers .....	25
<b>CHAPITRE III. — La France face à la stagnation de l'économie mondiale ....</b>	<b>29</b>
1. — Vers une croissance générale de 1,5 % .....	29
2. — ... et une inflation de 10 % .....	32
3. — La marée montante des eurodollars .....	33
4. — L'escalade de l'or et des taux d'intérêt .....	35
5. — Le rythme des exportations françaises a doublé .....	36
6. — Emploi : la France la plus atteinte .....	38
7. — La stagnation alarmante de l'investissement .....	39
8. — Une épargne mal orientée .....	42
<b>DEUXIEME PARTIE. — Le projet de loi de finances pour 1980 .....</b>	<b>47</b>
<b>CHAPITRE PREMIER. — Y a-t-il remise en cause des perspectives économiques ?</b>	<b>51</b>
<b>A. — Les difficultés du rétablissement économique .....</b>	<b>51</b>
1. — Des progrès significatifs .....	51
2. — Des aspects négatifs .....	53
<b>B. — La croissance « sobre » .....</b>	<b>54</b>
<b>C. — La projection économique pour 1980 .....</b>	<b>55</b>
1. — Les opérations sur biens et services .....	56
2. — Les grands équilibres .....	57

	Pages.
CHAPITRE II. — <i>Le budget et l'environnement économique et social</i> .....	59
A. — Les données globales .....	59
1. — Les principaux éléments .....	60
2. — Les dépenses .....	61
3. — Les recettes .....	67
4. — Les comptes d'affectation spéciale .....	71
5. — Les budgets annexes .....	73
6. — Les opérations à caractère temporaire .....	75
B. — Les orientations proposées par le Gouvernement .....	77
1. — Le soutien de l'activité .....	77
2. — La poursuite de l'effort de solidarité .....	80
3. — La réorientation des dépenses .....	82
C. — Un dispositif inadapté? .....	84
1. — L'insuffisant financement de l'investissement .....	84
2. — La progression réduite de la demande des ménages .....	86
3. — Le déficit budgétaire aggravé .....	87
CHAPITRE III. — <i>D'autres voies vers le même objectif</i> .....	89
A. — S'efforcer de briser certaines entraves budgétaires .....	89
1. — La réduction du train de vie de l'Etat .....	89
2. — La diminution des concours financiers aux entreprises publiques .....	90
3. — Le réexamen des transferts vers l'entreprise privée .....	91
4. — La fiscalisation insidieuse des dépenses de sécurité sociale...	93
B. — Renforcer notre compétitivité .....	95
1. — Le renforcement de la compétitivité des entreprises .....	95
2. — La mise en œuvre d'une politique d'ensemble de la famille..	98
Une grave contradiction .....	100

PREMIÈRE PARTIE

**La situation économique et financière.**

## ECONOMIE ET POLITIQUE

Il y a quelques mois, nous avons eu l'occasion de souligner combien la reprise de l'activité qui se manifestait alors en France et à l'étranger était précaire.

De fait, celle-ci aura été de courte durée. La quasi-stagnation observée aujourd'hui est, sans aucun doute, liée à la nouvelle hausse du prix du pétrole survenue quelques semaines plus tard. Elle a affecté tous les pays industriels sans exception. Elle a assombri le climat des affaires et plus particulièrement le contexte dans lequel s'est inscrit le bilan de la politique d'assainissement et de défense des grands équilibres conduite en France depuis trois ans.

Ce bilan est loin d'être négatif dans le domaine de la croissance, des échanges et de la monnaie. Mais il risque d'être éclipsé aux yeux de l'opinion par l'évolution beaucoup moins satisfaisante des prix et de l'emploi qui la concerne directement. D'où une question : la politique suivie était-elle la bonne ? Une autre était-elle possible ?

Dans un pays ouvert sur l'extérieur comme l'est désormais la France, la réponse à une telle question ne saurait être inspirée par l'idéologie ou le parti pris. Par contre, elle peut être éclairée par une comparaison objective entre les politiques suivies par les principaux pays industriels. On constate, en effet, qu'affrontés au même défi, ceux-ci y ont répondu différemment dans *la mesure exacte où des facteurs non économiques liés à leur situation démographique, sociale ou monétaire pèsent d'un poids très inégal sur les décisions de leurs gouvernants.*

Cette constatation ne saurait surprendre, s'il est vrai, qu'en régime démocratique, la conduite de l'économie est aussi et d'abord affaire de politique.

## CHAPITRE PREMIER

### LES GRANDS PAYS INDUSTRIELS FACE A LA CRISE : DES RIPOSTES CONTRASTEES

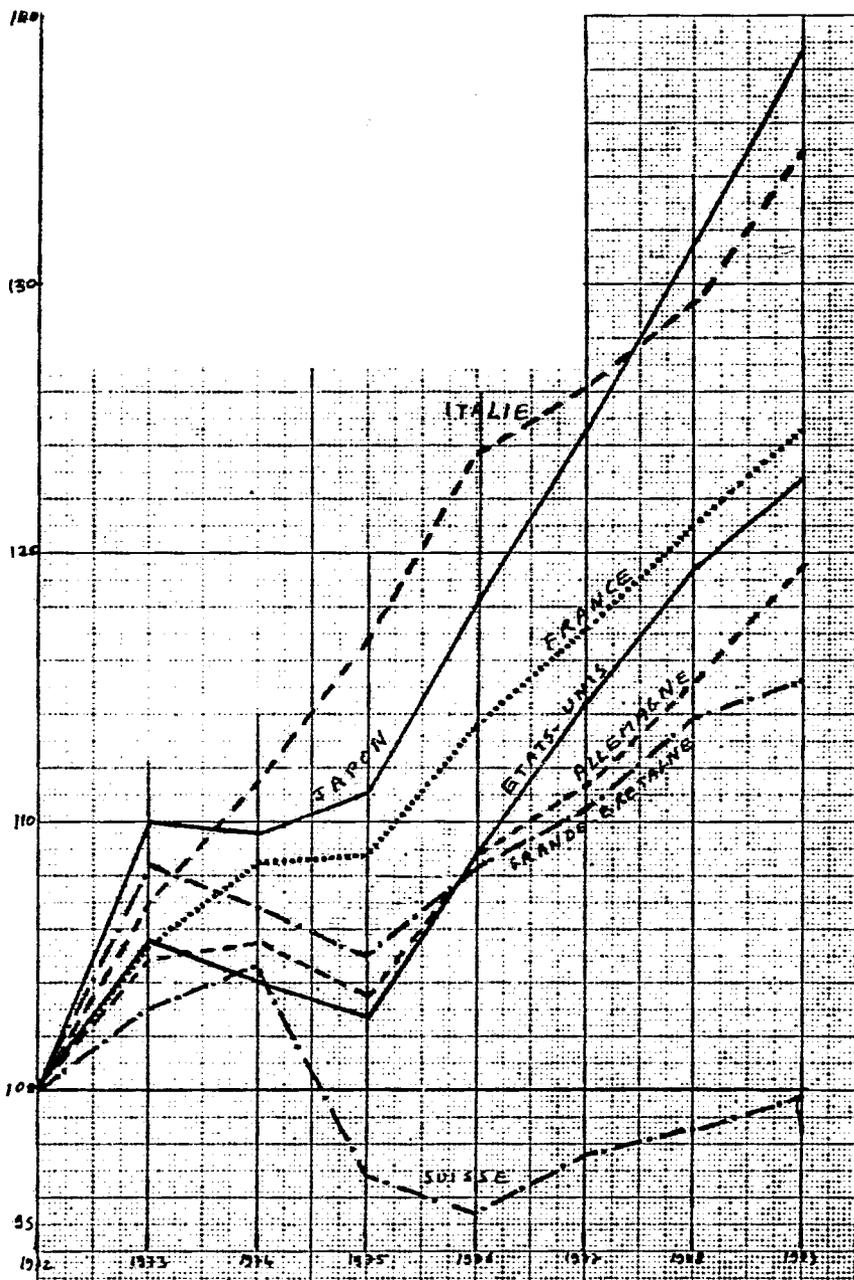
C'est bien avant le premier choc pétrolier, c'est-à-dire dès 1971, que la situation économique mondiale a présenté les premiers signes d'essoufflement après la vive croissance des années précédentes. Ralentissement de l'expansion, montée du chômage, crise monétaire : telles étaient déjà les principales caractéristiques de cette année-là. Sans doute assistait-on en 1972 à un redressement de la croissance, qui se poursuivait en 1973 sur un rythme plus rapide qu'à l'accoutumée (expansion moyenne des pays de l'O. C. D. E. voisine de 8 % l'an pour le produit national), mais accompagné d'une vive accélération de l'inflation qui frôlait et parfois même dépassait 10 %. Plusieurs facteurs pouvaient être mis en cause, notamment le renchérissement des matières premières, qu'il s'agisse des denrées agricoles ou des produits industriels de base, une progression plus accentuée des salaires et, partout, un gonflement des masses monétaires.

Aussi est-ce avant l'été 1973 qu'un certain nombre de pays industrialisés ont commencé à mettre en place des parades, dispositifs qu'ils ont ensuite plus ou moins développés et amplifiés, d'où une évolution contrastée des diverses économies nationales.

#### A. — L'évolution des économies.

Les mesures prises pour absorber le premier renchérissement du pétrole et pour renforcer la lutte généralisée contre l'inflation n'ont pas été sans répercussion sur la croissance économique mondiale.

Croissance en volume du produit intérieur brut  
des principaux pays industriels (1972-1979).



## 1. — LA CROISSANCE

Le graphique ci-dessus fait apparaître, sur la période 1972-1979, les résultats obtenus par les sept grands pays industrialisés sur le plan de la croissance du produit intérieur brut.

La plupart de ces nations ont été atteintes, à un moment ou à un autre, par les effets de la lutte contre l'inflation et de la crise pétrolière — sauf l'Italie, dont l'expansion s'est poursuivie sans presque désemparer — ; les uns plus tôt, comme le Japon, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ; les autres, comme l'Allemagne, la Suisse ou la France, légèrement plus tard. Mais tous reprenaient une courbe ascendante dès l'année 1975.

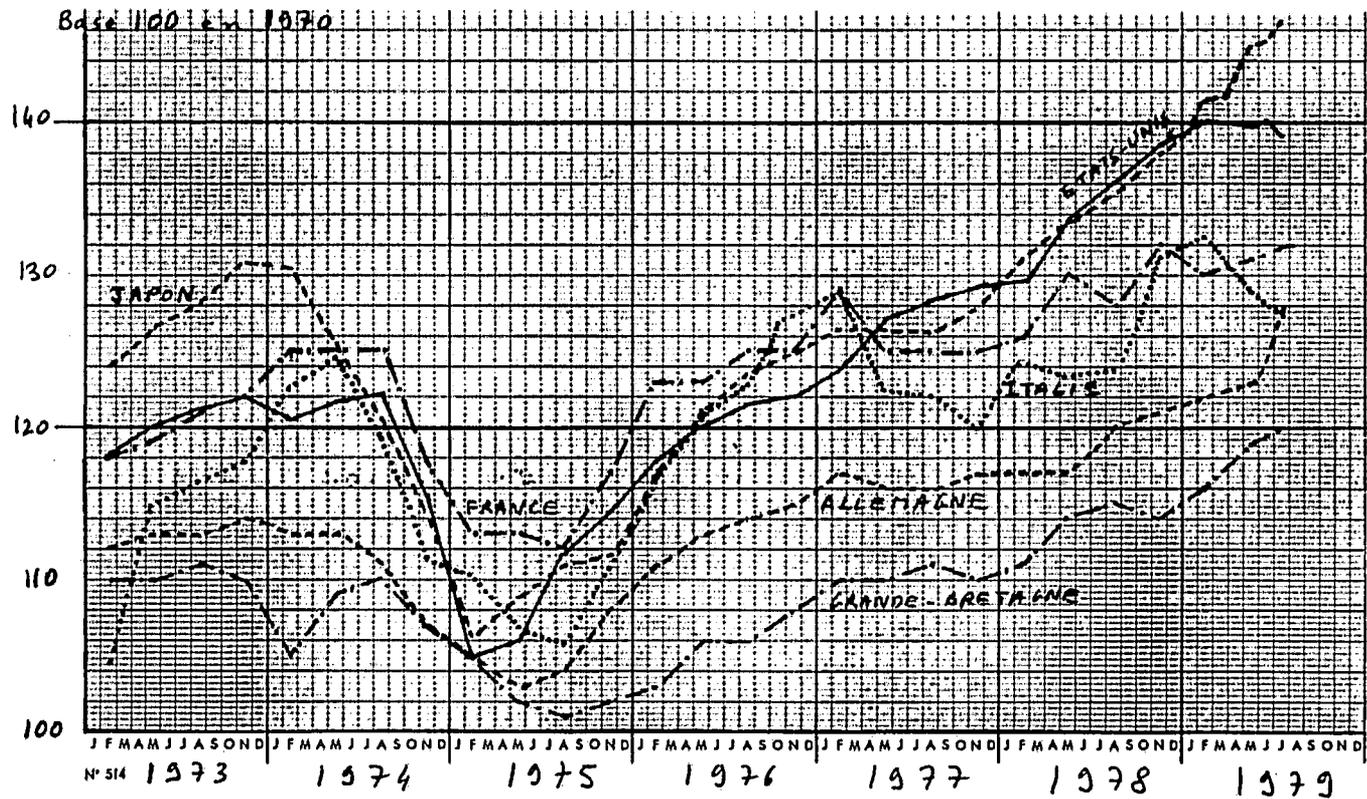
Seul paradoxe, au moins apparent, de ce graphique : celui concernant la Suisse, dont le produit intérieur brut a chuté spectaculairement en 1974 et n'a recommencé à croître, à un rythme modéré qu'en 1976 sans parvenir à retrouver encore tout à fait le niveau de 1972. Et pourtant, selon une étude récente de l'Union des banques suisses, avec un produit national brut par habitant de 13 853 dollars, la Suisse arrive en tête des pays du monde entier, enlevant au Koweït la première place qu'il détenait encore en 1977. En fait, la Suisse a :

— d'une part, bénéficié de la forte revalorisation de sa monnaie par rapport au dollar (moyenne annuelle de 34,4 %), ce qui explique la progression de 39 % entre 1977 et 1979 du revenu par habitant exprimé en cette monnaie ;

— d'autre part, comme l'Allemagne d'ailleurs, connu entre 1972 et 1979 une diminution, à un taux annuel de 0,2 %, de sa population.

Enfin, un autre facteur a pesé sur l'évolution du produit national brut par habitant, c'est celui relatif aux gains de productivité réalisés. Ainsi, au cours de la période 1960-1978, les résultats acquis par les principaux pays ressortaient à :

Japon .....	+ 327 %
France .....	+ 163 %
Allemagne fédérale .....	+ 161 %
Italie .....	+ 149 %
Grande-Bretagne .....	+ 67 %
Etats-Unis .....	+ 64 %



Production industrielle de six grands pays.

Sans doute la productivité était-elle déjà élevée aux Etats-Unis, mais les progrès accomplis par l'Allemagne fédérale par exemple lui ont permis, en 1978, de devancer les Etats-Unis sur le plan du produit national brut par habitant.

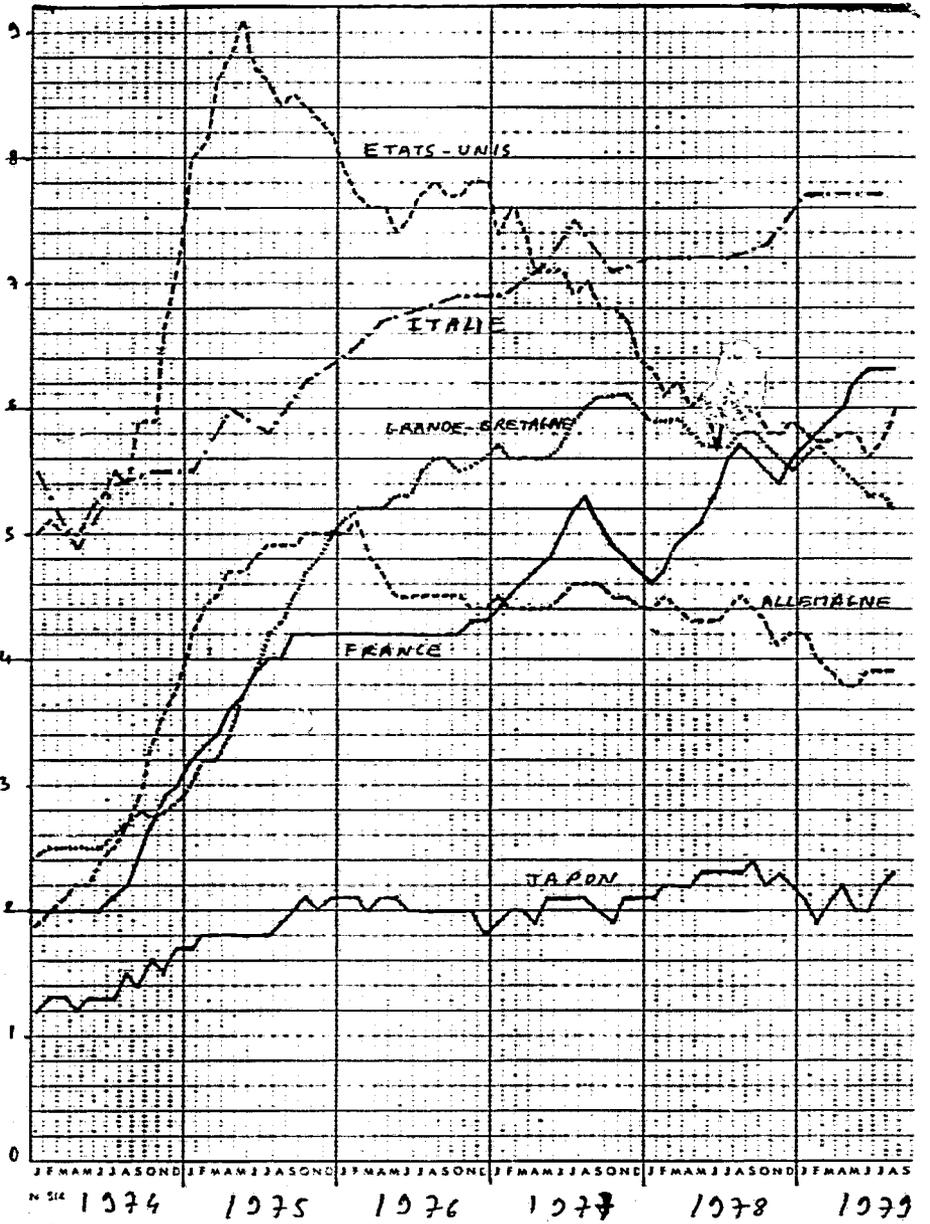
## 2. — LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

L'une des composantes principales de l'expansion économique est la production industrielle, encore que cette affirmation doive être quelque peu atténuée par l'importance que celle-ci représente dans l'ensemble d'une production nationale. Si aux Etats-Unis la production industrielle ne correspond qu'à 35 % de la production totale, ce pourcentage s'élève à près de 42 % pour le Japon et la Grande-Bretagne, 43 % pour la France et l'Italie, et atteint près de 52 % en Allemagne fédérale.

Cette production industrielle, plus sensible à la conjoncture immédiate, a connu une évolution qui ne recouvre pas exactement celle de la croissance économique, ainsi qu'il apparaît à la lecture du graphique ci-dessus.

C'est en 1975 que le creux de la vague, amorcé en 1974, a été atteint, la production industrielle étant alors directement « victime » des mesures de restriction intervenues en 1973 et en 1974. Si la plupart des pays ont, en effet, tenté de maîtriser la demande globale dès 1973, peu ont finalement obtenu des résultats probants dès l'année suivante ; alors que l'inflation s'amplifiait encore pour atteindre 14 % en moyenne (avec des pointes de 26 % au Japon, de 25 % en Italie, de 15 % en France, mais 7 % seulement en R. F. A.), le rythme d'expansion était généralement cassé : production en baisse de 2 % aux Etats-Unis, de 3 % au Japon — sauf pour quelques pays, dont la France.

Taux de chômage de six grands pays.



Un infléchissement fut alors, en 1974, apporté aux politiques restrictives mises en place pour essayer d'assurer la reprise de la croissance sans attiser la hausse des prix. Cette reprise n'étant pas au rendez-vous au début de l'année 1975, le soutien à l'activité fut renforcé dans tous les pays considérés et ne recommença à produire un effet qu'en 1976.

### 3. — LE CHÔMAGE

La situation décrite ci-dessus s'était naturellement répercutée sur le chômage.

Le graphique ci-contre reproduit la courbe du taux de chômage dans six grands pays entre les années 1974 et 1979. C'est en Allemagne fédérale, où la lutte contre l'inflation a été engagée sévèrement en premier lieu, que le chômage se développe le plus rapidement : le nombre de chômeurs y passe de 250 000 en janvier 1973 à près d'un million à la fin de 1974 pour atteindre un maximum pendant l'hiver 1975-1976.

Les Etats-Unis ayant connu une récession consécutive à une politique déflationniste menée énergiquement plus tard, ce n'est qu'au milieu de 1975 que la montée du chômage y atteint son sommet pour redescendre ensuite rapidement grâce à la création de quelque 4 millions d'emplois nouveaux depuis la fin de 1976, au prix toutefois d'un arrêt presque total des progrès de la productivité.

*Fait remarquable constaté dans tous les pays à l'exception des Etats-Unis, la remontée, même fluctuante, de la production industrielle depuis 1975-1976, ne trouve pas son reflet direct dans l'évolution du chômage, qui demeure à des niveaux élevés.*

### B. — Des choix différents.

Sans doute est-ce dès 1972 que la lutte contre l'inflation est devenue prioritaire et que la plupart des gouvernements se sont efforcés d'y faire face. Toutefois, si les moyens utilisés pour juguler l'inflation, rétablir les équilibres extérieurs, assurer la relance de l'activité n'ont pas connu partout la même efficacité, c'est parce que les dispositions prises à cet effet n'ont pas été appliquées avec la même sévérité dans des pays qui, au reste, ne bénéficiaient pas tous des mêmes atouts, notamment sur le plan des changes.

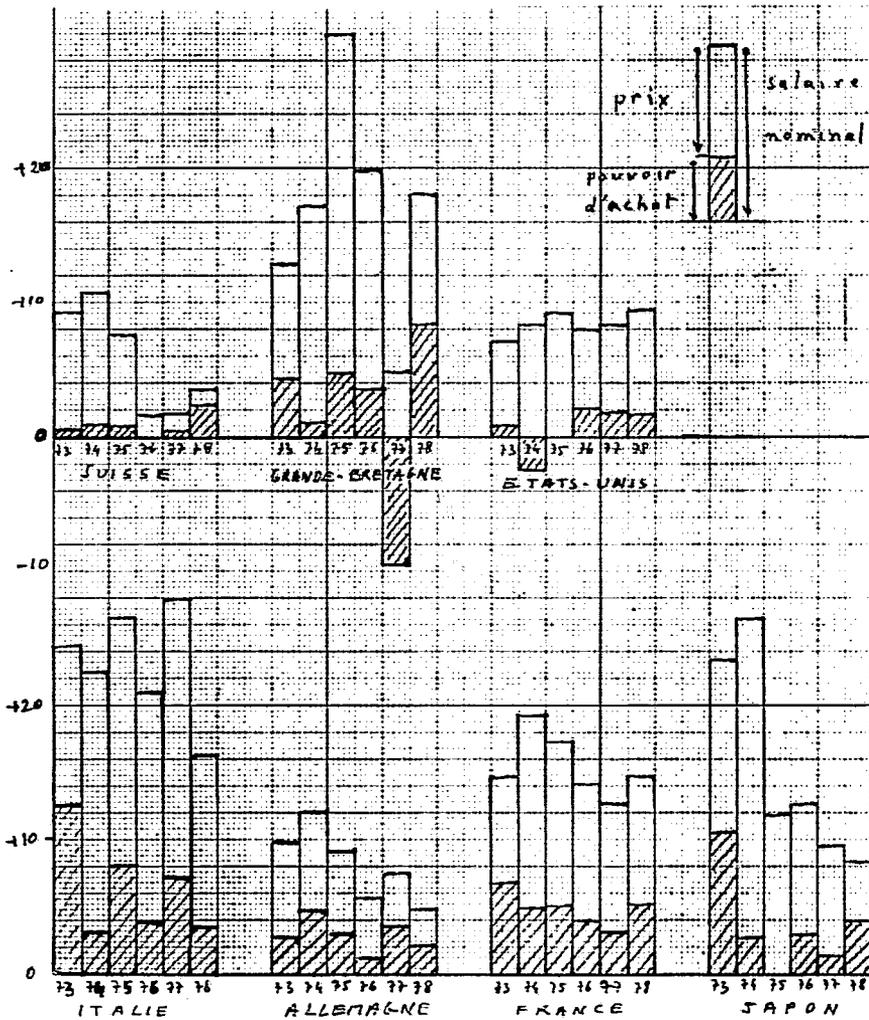
## 1. — EMPLOI ET POUVOIR D'ACHAT

L'on a vu que *dans un premier temps* l'Allemagne fédérale, comme la plupart des autres pays d'ailleurs, était engagée en 1973 dans un programme anti-inflationniste.

Tous les gouvernements avaient alors puisé dans le même arsenal, en tentant d'agir sur le crédit (taux d'escompte atteignant des records en 1973, gel d'une partie des réserves bancaires), sur la demande (pression fiscale aggravée), sur le budget (économies dans les dépenses publiques), voire même sur l'offre (découragement de l'investissement en Allemagne fédérale, libération de l'importation de certains produits sensibles), enfin sur les prix (blocage de certains prix comme en Italie ou aux Pays-Bas ou allègement de taxes sur la consommation comme en France).

Seule, cependant, l'Allemagne a pu se targuer d'avoir réduit presque de moitié le rythme de la hausse des prix ; c'est que les mesures arrêtées y ont été strictement appliquées, ce qui n'a pas été le cas des autres pays, tels les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou la France, où les résultats ont été plutôt décevants.

**Evolution comparée du pouvoir d'achat.**  
 (Taux de croissance par rapport à l'année précédente [1973-1978].)



*Dans un second temps*, alors que l'inflation ne commençait à être maîtrisée vraiment qu'en Allemagne fédérale, la récession apparue dès 1974 imposait tout à la fois de modérer la hausse des prix et de relancer la machine économique. D'une part, des limitations aux relèvements de salaires étaient apportées pour freiner la progression des coûts salariaux et des gains de pouvoir d'achat, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus.

D'autre part, tout en continuant à user de l'arme monétaire, les Gouvernements ont infléchi leur position pour faire face à la montée du chômage et aux difficultés des entreprises. En 1974 et 1975, des politiques de relance, progressivement plus vigoureuses, ont été mises en œuvre (mesures de soutien en faveur des industries du bâtiment et des travaux publics en Allemagne fédérale, en Italie, au Japon, en France ; desserrement du crédit en Italie et au Japon ; encouragement aux investissements et aux exportations en Italie, aux Etats-Unis ; allègements fiscaux aux Etats-Unis).

Au printemps de 1976, à la suite de l'ensemble de ces dispositifs, l'activité repartait un peu partout et l'on approchait de certaines performances antérieures. Mais dès l'été de cette année, on observait un essoufflement de la production, une moindre augmentation des investissements et de la consommation tandis que l'inflation, à peine ralentie (8 % en moyenne contre 10,6 % en 1975), donnait à nouveau des signes alarmants. La plupart des pays industriels s'assignèrent le même objectif, à savoir *tenter de favoriser les entreprises pour consolider une reprise encore bien fragile, sans perdre de vue la hausse des prix*.

Ainsi, en France était mis en œuvre le « plan Barre » caractérisé par le blocage temporaire des prix, la compression de la demande, le ralentissement relatif de la progression des dépenses publiques, le resserrement du crédit, l'encadrement plus strict de la masse monétaire, l'encouragement à la reconstitution des profits. De même, la *priorité* était donnée à cet encouragement en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis où les hausses salariales étaient contenues dans des limites modérées (moins de 6 % en Allemagne) (voir le tableau déjà cité). Ces trois pays adoptaient aussi une position très restrictive en ce qui concerne la masse monétaire et la politique budgétaire.

L'assainissement recherché paraissait en voie d'être atteint au début de 1978 puisque dans la plupart des pays occidentaux on enregistrait un redressement de la courbe d'activité — peut-être un peu moins sensible en Europe qu'au Japon ou aux Etats-Unis. Certes, l'inflation, bien que réduite, et le chômage demeuraient-ils

de graves sujets de préoccupation mais la production industrielle était globalement plus soutenue, la demande s'affermissait, les échanges extérieurs étaient sur la voie de l'équilibre.

La précarité de ces résultats a été soulignée cependant par de nouvelles tensions sur les prix dès la fin de 1978 et le début de 1979, avant même que ne soit décidé le nouveau renchérissement des produits pétroliers.

## 2. — L'ENJEU MONÉTAIRE

Ainsi qu'il ressort des éléments ci-dessus, il apparaît que si tous les Gouvernements ont usé d'instruments à peu près analogues — peut-être de façon plus ou moins rigoureuse — pour mettre en œuvre leur politique économique, ils n'ont pas pour autant obtenu — et de loin — des résultats comparables.

L'explication d'une telle différence semble bien devoir être recherchée du côté des monnaies pour une très large part. C'est en effet l'appréciation de leur monnaie respective qui constitue en quelque sorte une ligne de partage entre les pays qui ont pu durablement assainir leur situation et ceux qui n'ont pas réussi à surmonter leurs difficultés.

Les pays à monnaie forte que sont l'Allemagne fédérale, le Japon et la Suisse, sont entrés dans le fameux « cercle vertueux » : bénéficiant du coût moins élevé des importations, ils ont connu une hausse des prix limitée, enregistré de nets excédents commerciaux grâce à une meilleure compétitivité, et tiré tout le profit d'une meilleure appréciation de leur monnaie.

En outre, il convient de signaler que lorsqu'une monnaie se raffermi, à équilibre commercial équivalent et toutes choses égales par ailleurs, on peut augmenter plus vite en volume le rythme des importations que celui des exportations, ce qui permet d'accroître la consommation plus rapidement que la production sans remettre en cause l'édifice du commerce extérieur.

Par contre, les autres pays à monnaie vulnérable comme le franc ou faible comme la livre et la lire accumulent les handicaps et se placent dans le « cercle vicieux » qui aggrave leur fragilité. L'amélioration de leur compétitivité internationale, qui devrait normalement résulter de la faiblesse de leur monnaie, est absorbée par le renchérissement des importations avec ses conséquences sur les prix, ce qui provoque des déséquilibres extérieurs plus néfastes encore sur la devise en cause.

*A cette règle cependant une exception de taille : celle des Etats-Unis qui se sont en quelque sorte déchargés sur le monde extérieur de leurs difficultés en laissant le dollar se dévaluer, puisant même dans ce déclin des ressources qui leur ont permis de supporter sans dommage une importante baisse de productivité, conséquence de la création de millions d'emplois.*

\*  
\*\*

Ce survol comparatif des politiques économiques menées par les principaux pays industriels depuis 1974 conduit à *trois constatations* :

1° En matière de croissance tant du produit intérieur brut que de la production industrielle, la France occupe un rang très honorable : elle n'est devancée dans le premier cas que par le Japon et l'Italie et dans le second, par les Etats-Unis et à nouveau le Japon ;

2° *Cependant le lien entre l'évolution du P. I. B. et celui de l'emploi paraît rompu puisque c'est aussi en France et en Italie que le chômage a augmenté le plus.* En fait, ce lien ne subsiste que dans un seul pays, le Japon. Par contre, il semble y avoir corrélation entre la croissance du pouvoir d'achat et celle du sous-emploi puisqu'en France et en Italie l'un, en soit facteur de soutien à l'économie, et l'autre ont augmenté de concert. On peut être tenté d'en conclure que *l'amélioration des revenus réels des détenteurs d'emplois a provoqué dans ces deux pays une réticence des entreprises à embaucher en raison de la montée des coûts salariaux ;*

3° De fait, cette relation paraît vérifiée à travers l'exemple des Etats-Unis. Malgré un taux de croissance qui, depuis 1970, est resté constamment inférieur à celui de la France et de l'Italie, le sous-emploi y a continuellement régressé jusqu'à disparaître à peu près totalement au cours de 1978. C'est que la politique suivie outre-Atlantique a été très différente : le revenu réel des salariés et donc leur pouvoir d'achat ont peu augmenté à l'instar de ce qui s'est passé en République fédérale d'Allemagne et en Suisse. En revanche, la création d'emplois y a été importante. Il est vrai que cette lutte efficace contre le sous-emploi a entraîné une chute spectaculaire de la productivité, donc de la compétitivité des produits américains, et un déséquilibre grave de la balance commerciale.

## CHAPITRE II

### LE HANDICAP PETROLIER : CAUSE OU CONSEQUENCE DE LA CRISE ?

C'est dans ce contexte différencié qu'il convient de replacer la nouvelle hausse des prix du pétrole, intervenue en plusieurs étapes au cours du premier semestre 1979. Toutefois, il peut être opportun de se demander si les politiques menées par les grands pays industriels et en particulier par les Etats-Unis ne sont pas en partie responsables de cette nouvelle hausse.

De plus, face à cette aggravation du prélèvement pétrolier deux perspectives bien différentes s'offrent.

L'une, qu'on pourrait appeler pessimiste, a été décrite récemment par les experts de l'O. C. D. E. pour qui les économies occidentales seraient condamnées à un ralentissement sensible de la croissance, une inflation accrue, un chômage aggravé et des balances de paiements détériorées.

Au contraire, le G. A. T. T. s'appuyant sur une analyse de la Bundesbank considère que l'effet déflationniste de la hausse du pétrole n'est pas automatique car les revenus croissants des fournisseurs devraient stimuler les exportations des pays consommateurs. Il s'ensuivrait non pas un ralentissement de leur activité mais un simple changement de la structure de leur production. Que faut-il en penser ?

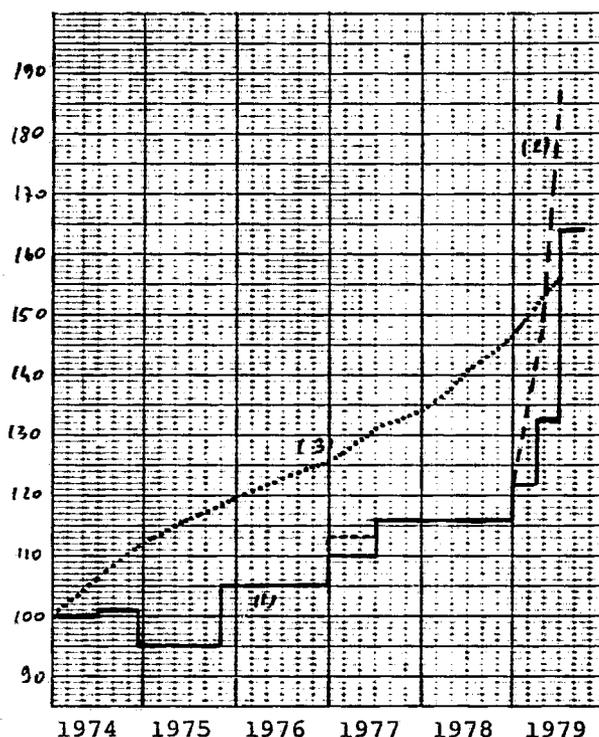
#### A. — Le laxisme américain.

Depuis la dernière guerre jusqu'en 1973, les pays industrialisés avaient assis leur progression économique sur une énergie bon marché et abondante. Les pays producteurs de pétrole, principaux fournisseurs de cette énergie, n'ont pris qu'assez tard conscience du cadeau qu'ils faisaient ainsi à leurs clients. De 1950 à 1970, le prix du pétrole en dollars était resté pratiquement inchangé tandis que le niveau général des prix américains était multiplié par plus de deux. Bien plus, sur le prix total du pétrole, la part revenant aux pays producteurs était minime. En 1972, les 1 300 millions de tonnes

de brut livrées au monde occidental avaient coûté aux utilisateurs 113 milliards de dollars dont 17 seulement revenaient aux pays producteurs, 28 aux pays consommateurs sous forme de taxes et 28 autres milliards aux compagnies pétrolières comme bénéfices. L'accord de Téhéran en 1971 sur les prix et surtout l'accord de New York en octobre 1972 sur la participation des Etats producteurs dans le capital des sociétés exploitantes avaient été les premiers signes d'un renversement du rapport de force qui devait s'affirmer fin 1973 à l'occasion de la guerre du Kippour. L'augmentation du prix du pétrole a alors profité principalement aux pays producteurs dont la part dans le total s'est sensiblement relevée.

Il semble assez vain d'épiloguer sur le fait de savoir si le prix ainsi atteint au 1<sup>er</sup> janvier 1974 était « juste » ou pas. Demandons-nous plutôt comment se présente la situation depuis cette date.

Le graphique ci-dessous indique l'évolution du prix du pétrole et de l'indice des prix américain.



- (1) Indice de prix du pétrole Arabian Light produit par l'Arabie Saoudite.
- (2) Estimation de l'indice de prix moyen du pétrole toutes provenances.
- (3) Indice des prix à la consommation aux U.S.A.

On voit que, jusqu'à ces derniers mois, *le pouvoir d'achat des producteurs de pétrole était sensiblement inférieur à celui de janvier 1974*. Leur situation est même encore pire si l'on tient compte, en particulier en 1978, de la chute du dollar. Dans ces conditions le prix décidé à Genève en juin 1979 (variable de 18 dollars pour l'Arabian Light à 23,50 dollars pour les bruts les plus chers) bien qu'en hausse d'environ 60 à 65 % sur celui de décembre 1978, permet aux pays producteurs d'acquérir sensiblement la même quantité de biens industriels que le prix de vente de janvier 1974.

Cette hausse « justifiée » par l'inflation mondiale et par le laxisme monétaire américain n'aurait pu être évitée que si la demande de pétrole s'était notablement infléchie.

Certes le ralentissement de la croissance économique a provoqué un affaiblissement de la demande. Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour économiser l'énergie et pour substituer d'autres énergies au pétrole. Cependant, ces efforts d'économies sont restés disparates et inégaux. Ce n'est guère qu'au sommet de Tokyo qui a suivi la hausse du pétrole décidée à Genève, cinq ans et demi après le début de la crise, que le monde occidental a compris la nécessité de mener une action commune et efficace pour économiser l'énergie. Les Etats-Unis en particulier ont été les derniers à s'y résoudre. Cela a pesé d'autant plus sur le marché pétrolier, que la production intérieure américaine a fortement régressé en raison d'un système de prix aberrant.

Il s'ensuit que *les importations de pétrole des pays de l'O. C. D. E. n'ont baissé que de 3,4 % de 1973 à 1979, celles des Etats-Unis augmentant de 28 % tandis que celles des autres pays diminuaient en moyenne de 19 %*.

#### B. — Les effets directs de la récente hausse.

L'ampleur du choc pétrolier subi au premier semestre 1979 n'est pas du même ordre de grandeur que celui de fin 1973. Certes l'augmentation nominale du prix du baril est à peu près la même, de l'ordre de 7 à 8 dollars. Mais en 1974, l'augmentation totale de la facture en année pleine pour l'ensemble de l'O. C. D. E. était de l'ordre de 75 milliards de dollars pour une facture en 1973 de 32 milliards de dollars, ce surcoût représentant 2,3 % du P. I. B. de la zone. Pour la hausse de 1979, la facture de 115 milliards de dollars est augmentée d'environ 70 milliards de dollars ne représentant que 1,1 % du P. I. B.

*Globalement le choc est donc à peu près deux fois moindre que celui de 1973-1974*. Mais l'état général de l'économie mondiale

n'est pas le même ; sans être vraiment saine, puisque en proie à l'inflation et aux désordres monétaires, elle était en 1973 encore en forte expansion.

En 1979, au contraire, si au sein de cette économie l'inflation et les désordres monétaires subsistent, il faut ajouter qu'elle subit le chômage et connaît une croissance ralentie, tandis que le passage d'une économie dominée par l'énergie bon marché et abondante à une économie qui doit épargner une énergie plus chère et plus rare, a nécessité des mutations considérables et coûteuses qui sont loin d'être achevées. C'est d'ailleurs parce que les pays occidentaux ont trop tardé à réaliser ces mutations que cette nouvelle hausse risque d'être douloureuse alors que, nous l'avons vu, elle ne fait que permettre aux pays producteurs de retrouver leur pouvoir d'achat de 1974.

C'est ainsi que l'O. C. D. E., pourtant souvent modérée dans ses jugements, écrit que « quatre ou cinq années potentiellement précieuses ont été largement gâchées du point de vue de la politique énergétique ».

La mesure des effets mécaniques sur l'économie d'un événement brutal, comme une hausse des prix du pétrole, est toujours délicate. S'appuyant sur un modèle économétrique et à partir de quelques hypothèses complémentaires plus ou moins discutables, l'O. C. D. E. a estimé que cette hausse d'environ 60 % du prix du brut entraînerait :

— une réduction de 1,5 à 2 % du P. I. B. La croissance de celui-ci en 1980 pourrait être ainsi inférieure à 2 % ;

— le revenu réel serait lui réduit de 3 à 4 % en raison de la détérioration des termes de l'échange ;

— la hausse des prix serait majorée de 1,2 % dans le cas le plus favorable, de plus de 3 % s'il y avait entraînement des autres prix de l'énergie et répercussion sur les salaires. La hausse des prix dépasserait ainsi 10 % pour l'ensemble de l'O. C. D. E. ;

— la balance commerciale se dégraderait de près de 50 milliards de dollars, le déficit de la balance des paiements courants atteignant ainsi 40 milliards de dollars.

Ces évaluations ne tiennent compte ni des améliorations qui pourraient résulter de politiques économiques concertées et efficaces, ni de l'aggravation, malheureusement plus probable, qui pourrait résulter de l'effet cumulatif des désordres monétaires, de la propagation rapide de l'inflation ou de la récession causée par la perte de confiance.

A cet égard, les différents pays industriels ne se trouvent pas dans la même situation.

Ainsi les Etats-Unis, qui importent une part croissante de leur pétrole, connaissent déjà un début de récession et une inflation particulièrement vive et leur déficit extérieur est important.

A l'inverse, en Allemagne fédérale, où l'activité est en croissance, la hausse des prix modérée (bien que plus élevée qu'il y a un an), la balance commerciale excédentaire et la dépendance énergétique pas trop importante, ce nouveau choc devrait être supporté sans trop de difficultés.

De son côté, la Grande-Bretagne, qui dispose désormais de ressources pétrolières importantes, ne serait que très peu affectée.

*Le cas de la France n'est guère favorable.* Certes, des économies d'énergie non négligeables ont été réalisées et le développement du programme électro-nucléaire commence à permettre la réduction du recours au pétrole. Mais l'état de l'économie n'est pas excellent : croissance modérée, sous-emploi important, inflation trop forte, commerce extérieur tout juste voisin de l'équilibre. Mais surtout, plus peut-être qu'ailleurs, c'est la confiance dans l'avenir qui paraît ébranlée. La carence de l'investissement privé (sur laquelle nous reviendrons) en est le signe le plus probant.

### C. — L'affectation des excédents pétroliers.

Les conséquences du relèvement du prix du pétrole sur les économies industrielles dépendent largement de la façon dont les pays producteurs de pétrole utiliseront le supplément de ressources dont ils vont disposer, mais aussi de la façon dont les pays industriels sauront répondre aux demandes nouvelles qu'ils recevront.

Examinons tout d'abord comment se présente la balance des opérations courantes des pays de l'O. P. E. P. :

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	(En milliards de dollars.)							
Exportations de pétrole.....	32	102	97	118	135	127	172	215
Autres exportations.....	10	11	12	13	17	18	18	18
Importations.....	— 21	— 36	— 59	— 68	— 85	— 98	— 113	— 132
Balance commerciale.....	21	77	50	63	67	47	77	101
Solde des services et transferts.....	— 14	— 17	— 22	— 28	— 32	— 37	— 42	— 48
Balance des opérations courantes (en dollars courants).	7	60	28	35	35	10	35	53
Balance des opérations courantes (en dollars constants de 1975).....	8	66	28	33	31	8	27	37

On voit que c'est avec un certain retard que les pays producteurs de pétrole parviennent à utiliser leurs ressources nouvelles pour acquérir des biens et services dans les pays industriels. En 1978, en raison de la réduction du volume de pétrole exporté, de la baisse de son prix relatif, mais surtout de la progression régulière des importations, la balance des paiements courants retrouvait le faible solde positif de 1973. Encore faudrait-il distinguer entre *les pays les plus peuplés* (Algérie, Equateur, Gabon, Indonésie, Iran, Iraq, Nigeria et Venezuela) qui sont passés d'un équilibre en 1973 à un déficit de 10 milliards de dollars courants en 1978 et *les autres pays de l'O. P. E. P. peu peuplés* où les importations ont crû moins rapidement et où l'excédent est passé de 7 milliards de dollars en 1973 à 20 en 1978.

La lenteur de ce développement des importations résulte pour partie de la difficulté des pays pétroliers à bâtir des programmes de développement cohérents, mais aussi du retard apporté par les économies occidentales à opérer les conversions nécessaires pour produire les biens indispensables à ce développement en remplacement des biens qu'il n'était plus possible de vendre sur leurs marchés intérieurs en raison du ralentissement de la demande causé par le prélèvement pétrolier.

Cependant, les pays industrialisés ont tiré un parti très inégal des possibilités ainsi offertes comme en témoigne le tableau de leurs exportations reproduit ci-dessous :

Exportations vers les pays de l'O. P. E. P.

	VALEURS en milliards de dollars.		TAUX de variation annuelle.		EXPORTATIONS vers l'O. P. E. P.		REPARTITION		
	Moyenne 1972-1973	1978	Moyenne 1973-1975	Moyenne 1975-1978	Total des exportations.		Des exportations vers l'O. P. E. P.		Des P. I. B.
					1972-1973	1978	1972-1973	1978	
Etats-Unis .....	3,2	16,7	+ 72	+ 16,2	5,3	11,6	22,8	21,1	35,5
Canada .....	0,3	1,3	+ 75,8	+ 17,8	1,2	2,9	1,9	1,7	3,5
Japon .....	2,3	14,2	+ 86,7	+ 18,9	7,1	14,6	16,4	17,9	16,6
France .....	1,5	6,3	+ 62,5	+ 10	4,7	8,2	10,3	7,9	8
Allemagne .....	1,9	12,3	+ 72,9	+ 22	3,3	8,6	13,3	15,5	10,8
Italie .....	1,1	7	+ 75,4	+ 23,5	5,4	12,6	7,7	8,9	4
Grande-Bretagne.	1,6	8,7	+ 60,5	+ 22,8	6	12,1	11,6	10,9	5,2
<b>Total des sept pays.</b>	<b>11,8</b>	<b>66,5</b>	<b>+ 70,6</b>	<b>+ 18,6</b>	<b>4,7</b>	<b>10,5</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,6</b>
Autres pays de l'O. C. D. E. ...	2,3	12,8	+ 62	+ 20,6			16,2	6,2	6,4
<b>Total de l'O. C. D. E. .</b>	<b>14,1</b>	<b>79,3</b>	<b>+ 69,3</b>	<b>+ 18,9</b>	<b>4,1</b>	<b>9,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

On observe sur ce tableau :

— les très bonnes performances du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie dont les exportations se sont accrues plus fort que la moyenne et qui, pour ces deux derniers pays, prennent une part dans les exportations de l'O. C. D. E. nettement supérieure à leurs poids économiques respectifs ;

— les performances moyennes des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne pour l'accroissement de leurs exportations vers les pays de l'O. P. E. P. avec la différence que les Etats-Unis partaient d'un niveau élevé ;

— la performance très médiocre de la France, relativement bien placée en 1972-1973 mais au-dessous de la moyenne en 1978 du fait d'une croissance plutôt modeste de ses exportations.

L'examen détaillé des statistiques douanières montre cependant que cette contre-performance s'explique principalement par *le déclin de nos exportations vers l'Algérie*, tandis que l'évolution de nos exportations vers les autres pays de l'O. P. E. P. se situe à un niveau moyen par rapport aux performances des pays de l'O. C. D. E. (voir tableau ci-dessous).

**Exportations de la France vers les pays de l'O. P. E. P.**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TAUX MOYEN de progression.	
								1973-1975	1975-1978
(En millions de francs.)									
Arabie et pays du golfe Persique.	935	1 033	1 377	2 131	4 047	5 217	6 559	+ 44	+ 45
Iran - Irak .....	996	1 274	2 260	4 449	5 388	5 504	6 256	- 87	+ 12
Autres pays hors Algérie .....	2 011	2 599	4 725	6 502	8 038	9 880	9 783	+ 58	+ 15
Total hors Algérie .....	3 942	4 906	8 362	13 082	17 473	20 596	22 598	+ 63	+ 20
Algérie .....	2 383	3 337	6 195	8 129	7 067	8 786	6 913	+ 56	- 5
Total de l'O.P.E.P.	6 325	8 243	14 557	21 211	24 540	29 382	29 511	+ 60	+ 12
(En pourcentage du produit intérieur brut marchand.)									
Exportations vers l'O. P. E. P. ...	0,72	0,83	1,28	1,66	1,67	1,79	1,59	+ 41	- 1

Ainsi, contrairement aux affirmations des experts du G. A. T. T. le prélèvement pétrolier, même s'il correspond à un retour à plus de justice dans les échanges entre fournisseurs et clients, a bien un effet de freinage et non de stimulation sur l'économie des pays producteurs. Et cela pour deux raisons.

Les hasards de la géologie font que les détenteurs des plus grandes réserves pétrolières, en raison de leur faible population, n'ont pas l'utilisation de leurs surplus alors que les pays du Tiers-Monde les plus peuplés voient croître leur endettement (1). La hausse du pétrole ouvre donc encore les plus pauvres et risque de déséquilibrer un peu plus les échanges mondiaux.

La réorientation de leur production imposée aux pays industriels pour satisfaire aux besoins nouveaux de leurs fournisseurs et compenser le fléchissement de leur marché intérieur suppose des équipements et des efforts commerciaux nouveaux qui ont un prix et risquent d'avoir, au moins pendant un temps, un effet inflationniste. On constate, à cet égard, que la France, du fait de la faiblesse de son taux général d'investissement et de la dégradation de ses échanges avec l'Algérie, prend du retard dans cette reconversion. On ne peut donc sous-estimer la menace que constitue pour l'avenir des pays industriels la hausse du prix du pétrole. Mais on ne peut pas davantage ignorer que celle-ci constitue en réalité la riposte à une inflation qui a eu pour effet d'accroître le prix des produits qu'ils importaient. *Elle n'a donc pas sa cause dans l'augmentation du prix de l'énergie puisqu'elle l'a précédée.*

Dans la course poursuivie ainsi engagée entre les pays fournisseurs de pétrole et leurs clients, ces derniers ne peuvent être que perdants. *Seul, un engagement réciproque de modération permettrait de briser le cercle infernal dans lequel ils sont désormais enfermés.* Compte tenu du comportement passé des Etats-Unis cette perspective paraît, hélas ! bien lointaine.

---

(1) L'aide des membres de l'O. P. E. P. aux pays en voie de développement directement atteints par la hausse du prix du pétrole représente environ 10 % du prélèvement supplémentaire que ceux-ci doivent supporter.

## CHAPITRE III

### LA FRANCE FACE A LA STAGNATION DE L'ECONOMIE MONDIALE

Les conséquences du nouveau relèvement des prix du pétrole n'apparaissent pas encore dans les statistiques actuellement disponibles. Il est donc encore temps d'examiner la capacité des différents pays à absorber ce nouveau choc. Ainsi apparaîtront mieux, par comparaison, les points forts et les points faibles de la situation française.

#### 1. — Vers une croissance de 1,5 %.

Le renversement de tendance prévisible en mai dernier s'est confirmé : le ralentissement de l'activité aux Etats-Unis est sensible tandis que la demande s'est raffermie en Europe (principalement en Allemagne et en Italie) tout en restant très forte au Japon.

Après trois années de croissance à un rythme de l'ordre de 5 %, le produit national brut américain ne s'est accru au premier trimestre 1979 qu'à un rythme annuel de 1,4 % et a même régressé au deuxième trimestre de 2,3 % avant toutefois de remonter de 2,4 % au troisième trimestre. En particulier, la production industrielle qui progressait de plus de 6 % est restée à peu près stagnante tout au long des sept premiers mois de 1979. Le mauvais temps n'explique que pour une faible part cette contre-performance qu'il faut plutôt mettre en relation avec l'élévation des taux d'intérêts en riposte à la reprise de l'inflation.

Au Japon c'est la politique budgétaire expansionniste qui explique pour l'essentiel le maintien d'un taux de croissance élevé, de l'ordre de 5,5 % par an pour le produit national brut.

L'Allemagne et la France qui, en matière de croissance, cheminaient à peu près parallèlement depuis trois ans (pour 1976, 1977, 1978 le taux moyen de croissance du produit national brut est de 3,65 % dans les deux pays) se sont nettement séparées. Selon l'O. C. D. E., le taux de croissance du produit national brut pourrait être en 1979 de 3 % en France et de 3,75 % en Allemagne.

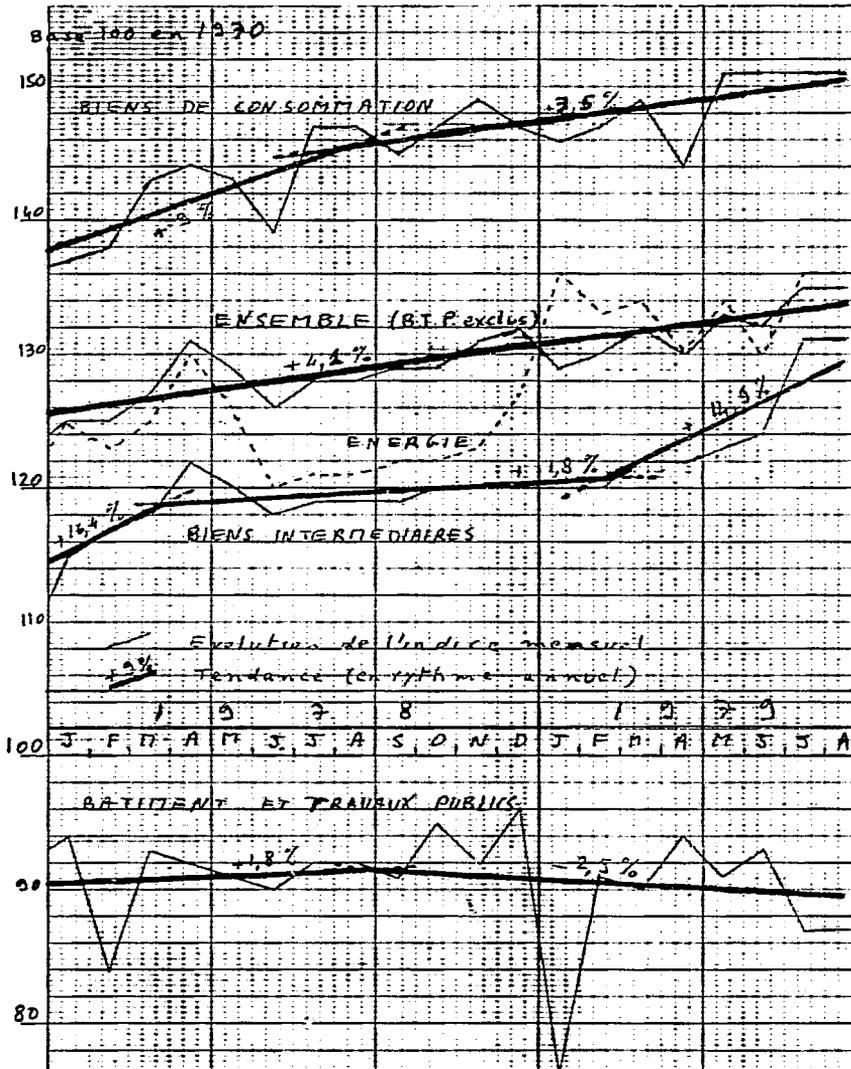
Les indicateurs à court terme sont encore plus divergents : au premier semestre de 1979, la production industrielle allemande a progressé à un rythme annuel supérieur à 10 % contre 4,1 % pour la production française. Les mesures de relance prises depuis près de deux ans par l'Allemagne se traduisent désormais dans les chiffres. Elles devraient cependant contribuer au soutien de l'activité en France puisque la R. F. A. absorbe plus du cinquième des exportations françaises... Elles ont cependant pour contrepartie une reprise de l'inflation.

En France, où les mesures de relance ont été reportées jusqu'à ces derniers mois, le relèvement des cotisations sociales n'a pas entraîné de réduction de la consommation comme on pourrait le redouter. Ainsi les industries produisant des biens de consommation ont-elles constitué le principal moteur de l'activité industrielle comme le montre le graphique ci-après (1).

---

(1) Cf. *Le nouvel économiste* du 1<sup>er</sup> octobre 1979 : France, la drôle de crise.

Production industrielle française.



## 2. — ... et une inflation de 10 %.

Pour l'ensemble de l'O. C. D. E. l'accélération de l'inflation est nette depuis le début de 1979. La hausse des prix à la consommation avait été de 8,3 % en 1976, de 8,8 % en 1977 et de 8,9 % en 1978. En août 1979, l'indice s'inscrit à 11,3 % au-dessus de celui de l'année précédente, le rythme annuel de hausse des prix ayant été proche de 14 % au cours des six derniers mois. On observe la même tendance dans la plupart des pays comme le montre le tableau ci-dessous :

	1977	1978	1979 huit mois) (1).
Etats-Unis .....	6,8	9,4	14
Japon .....	4,3	3,2	4,4
France .....	9,2	9,8	12,3
Allemagne .....	3,2	2,9	6,6
Italie .....	13,6	12,5	16,8
Suisse .....	1	1,2	6,4
Grande-Bretagne .....	9,9	9,3	20,5

(1) En rythme annuel.

Le fait que l'inflation ait repris en premier lieu aux Etats-Unis, et les désordres monétaires qui en ont résulté amènent à penser que, *dans une large mesure*, l'inflation américaine a été exportée vers les autres pays.

En France, les hausses des prix de 1 % au mois d'août et de 0,8 % au mois de septembre, alors qu'elles sont habituellement plus faibles à cette époque de l'année, ne font que renforcer cette tendance. Les tarifs publics ou réglementés ne sont que très partiellement responsables de cette accélération comme le montre le tableau ci-dessous :

	1978	MARS-SEPTEMBRE 1979 (1).
Alimentation .....	+ 7,9	+ 9,6
Produits manufacturés (total).....	+ 9,9	+ 15
Produits manufacturés (hors énergie, combustibles et tabacs).....	+ 9,3	+ 11,4
Services (total) .....	+ 11,3	+ 12,6
Services (hors transports publics, P. T. T.)....	+ 10,9	+ 12,1
Ensemble .....	+ 9,7	+ 12,9
Ensemble hors énergie, combustibles, tabacs, transports publics, P. T. T. ....	+ 9,3	+ 11,1

(1) En rythme annuel.

On note en particulier, avec inquiétude, que *les prix libérés au cours de 1978 ont particulièrement augmenté*. Cela est bien connu pour le pain : + 22,3 % de juillet 1978 à juillet 1979, mais cela est vrai aussi pour les produits manufacturés (hors énergie, combustibles, tabacs) : *de septembre 1978 à septembre 1979, ils ont augmenté de 10 % contre 7,5 % en moyenne au cours des années précédentes*. Cette augmentation paraît bien être la conséquence directe de la libération des prix, les autres facteurs économiques (salaires, énergie, matières premières, charges diverses) ayant augmenté dans le même temps à un rythme voisin de celui du passé.

### 3. — La marée montante des eurodollars.

Les désordres du système monétaire international sont à la fois le reflet, et pour partie la cause, des difficultés économiques mondiales.

La crise monétaire de 1971 a sonné le glas du système établi à Bretton-Woods en 1944 et qui avait permis le formidable développement économique des années 50 et 60. Cette crise a accompagné une forte accélération de l'inflation et un début de ralentissement de l'activité. La reprise de la croissance en 1972-1973 avec une inflation déjà vive a pu faire illusion. Le choc pétrolier de 1973-1974 n'a fait qu'amplifier une crise qui se développait déjà et dont les désordres monétaires de l'été 1973 étaient un signe évident.

Dès lors, les excédents accumulés par les pays producteurs de pétrole, gonflant les liquidités internationales, ont renforcé l'instabilité monétaire.

Au total, de 1973 à 1978, on estime à près de 200 milliards de dollars les excédents de balance des paiements courants des pays de l'O. P. E. P. *Mais ceux-ci ne constituent qu'une partie des dollars détenus hors des Etats-Unis, estimés récemment à 720 milliards de dollars, soit plus que les dollars détenus aux Etats-Unis*. Le marché des eurodollars qui s'est ainsi établi, dominé en partie par les firmes multinationales, est un élément très important de l'instabilité.

De la même façon, les réserves de change accumulées à travers le monde se sont considérablement accrues. Selon le F.M.I., elles seraient passées de 61 milliards de D.T.S. (un D.T.S. vaut environ 1,3 dollar et 5 F) en 1960 à 93,2 en 1970, puis à 179,5 en 1974 et à 279,4 en 1978. Encore cette estimation ne retient-elle l'or que sur la base du prix fixe de 35 D.T.S. l'once. Si on l'estimait au prix actuel du marché, le montant des réserves de change serait presque doublé.



— le *dollar*, qui avait perdu 12 % au cours des huit premiers mois de 1978, s'est ensuite redressé sous l'effet des mesures énergiques prises aux Etats-Unis mais aussi avec l'aide de l'Allemagne, du Japon et de la Suisse. Mais depuis le mois de juin la baisse du dollar a repris, notamment en raison des mauvais résultats du commerce extérieur et des prix ;

— le *franc*, après l'accident ayant précédé les élections de mars 1978, est resté à peu près stable, se maintenant entre les monnaies les plus fortes et les plus faibles.

Par rapport à ces fluctuations le réajustement interne du système monétaire européen (réévaluation de 2 % du mark et dévaluation de 3 % de la couronne danoise) peut passer pour un événement mineur qui prouverait le bon fonctionnement du S.M.E. Il montre cependant que malgré une volonté politique clairement affirmée, le rapprochement des économies des pays européens n'est pas suffisant pour assurer la stabilité des changes entre eux.

#### 4. — L'escalade de l'or et des taux d'intérêt.

Mais le phénomène le plus frappant reste la situation de l'or : exclu officiellement du système monétaire international à la suite des modifications des statuts du F.M.I., celui-ci occupe le devant de la scène monétaire. Le caractère spéculatif du marché de l'or empêche d'accorder une valeur intrinsèque à son prix, mais ses fluctuations constituent des symptômes éclatants du dérèglement actuel.

Depuis fin 1971, le cours de l'or qui, après une pointe à 437 dollars l'once, n'est redescendu qu'un peu au-dessous de 400 dollars l'once, a été presque multiplié par 10. Certes, pendant ce temps, les prix américains ont été multipliés par 2.2 tandis que le cours de 1971, encore voisin du cours officiel de 35 dollars l'once, fixé en 1934, était à l'évidence sous-évalué. Le danger de cette spéculation sans précédent est d'autant plus grand qu'aux Etats-Unis, elle se déroule en grande partie sur le marché à terme (1).

Outre les inconvénients maintes fois rappelés de cette instabilité, notamment à l'égard du commerce international, cette nouvelle crise monétaire, qui accompagne une reprise de l'inflation, a entraîné une augmentation généralisée des taux d'intérêt qui va peser lourdement sur l'activité économique.

Aux Etats-Unis l'accélération continue de l'inflation, le déficit commercial, la baisse du dollar ont entraîné des relèvements succes-

---

1. On notera à cet égard le parallélisme entre la hausse de l'or et celle du prix du pétrole.

sifs du taux d'escompte de 5,25 % en août 1977 à 6 % en janvier 1978, 9,5 % en janvier 1979 pour atteindre tout récemment le taux record de 12 %.

Le taux de base bancaire a suivi cette évolution ; de 8 % en janvier 1978 il est passé à 11 % fin 1978 puis au niveau, lui aussi record, de 15,25 % début octobre 1979. Les autres pays pour maintenir leur monnaie dans la tourmente ont été obligés de suivre le mouvement de plus ou moins loin. Même l'Allemagne avec sa monnaie forte, entraînée par la relative reprise de l'inflation, a dû porter son taux d'escompte, par étapes successives, de 3 % à 7 % depuis novembre 1979.

En France, le taux de base bancaire qui avait été ramené de 9,30 % au début de 1978 à 8,80 % en décembre 1978 a dû être relevé à plusieurs reprises de juin à début octobre 1979 où il atteignait 11,05 %.

#### 5. — Le rythme des exportations françaises a doublé.

En 1978, la chute du dollar et la stabilité des prix du pétrole ont entraîné dans la plupart des pays développés une amélioration de la balance commerciale parallèle à la réduction des excédents des pays pétroliers : pour l'ensemble de l'O.C.D.E., la balance commerciale (Caf/Fob) s'est soldée par un déficit de 23 milliards de dollars en 1977 et par un excédent de 5 milliards de dollars en 1978.

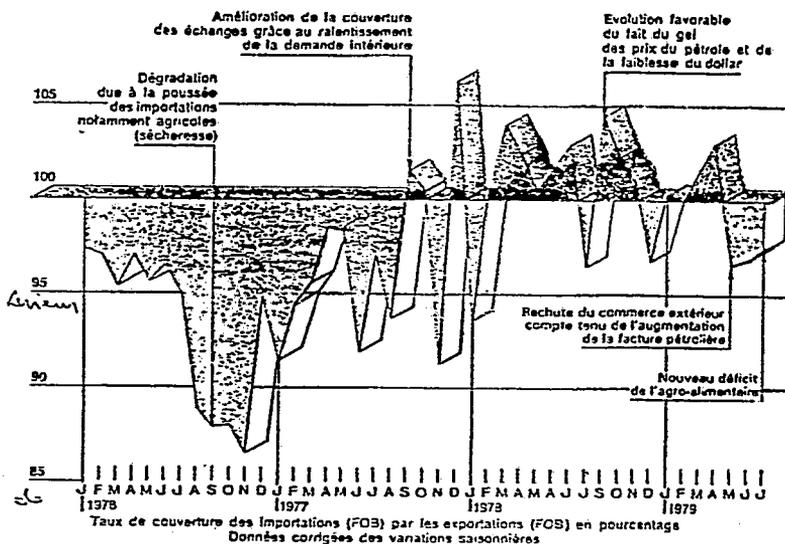
L'amélioration observée en Europe et au Japon est encore plus nette puisque les Etats-Unis ont laissé leur balance commerciale se dégrader, le déficit passant de 31 milliards de dollars en 1977 à 34 milliards en 1978 (soit 1,6 % du P.I.B.).

Au début de 1979, avant que l'on ressente à plein les effets de l'augmentation du prix du pétrole, plusieurs inflexions sont apparues.

Aux Etats-Unis les mesures monétaires prises en novembre 1978 et le début d'application de mesures dans le domaine de l'énergie ont permis une légère réduction du déficit : pour le premier semestre de 1979 le déficit de la balance commerciale n'a été que de 13,7 milliards de dollars (1,2 % du P.I.B.).

Au Japon, après l'année 1978 qui avait vu un excédent record (24,6 milliards de dollars soit 2,5 % du P.N.B.), la forte reprise de la consommation en 1979 a entraîné un gonflement des importations se traduisant par des excédents réduits au premier semestre à 3,3 milliards de dollars (0,6 % du P.N.B.).

Le commerce extérieur de la France.



On observe des phénomènes analogues, mais dans une mesure moindre, en Allemagne et en France. L'excédent allemand, lui aussi exceptionnel en 1978 (21,1 milliards de dollars soit 41,2 milliards de D.M. et 3,2 % du P.N.B.), s'est réduit au premier semestre de 1979 à 15,4 milliards de D.M., les importations croissant à un rythme voisin de 20 % contre 5 % pour les exportations.

En France, la balance commerciale avait connu un excédent de 2,6 milliards de francs qui a été remplacé au premier semestre 1979 par un déficit de 0,6 milliard de francs. Pour juillet, août et septembre les effets du relèvement du pétrole entraînent un déficit de 5,9 milliards de francs.

Le rythme de croissance des importations s'est progressivement accéléré en 1978 et 1979 sous l'effet de la bonne tenue de la consommation, de certaines reconstitutions de stocks ainsi que du relèvement des prix des matières premières importées. De leur côté les exportations qui, en 1978 comme en 1977, croissaient régulièrement au rythme de 12,4 % se sont développées pour atteindre le rythme de 26 % au début de 1979. C'est ce résultat assez encourageant qui a permis de maintenir des excédents mensuels jusqu'en avril et de réduire ensuite les déficits. Cependant, pour l'ensemble de 1979 le déficit pourrait bien dépasser les 10 milliards de francs.

## 6. — Emploi : la France la plus atteinte.

Mis à part les Etats-Unis, jusqu'en 1977 le chômage a évolué de manière assez semblable dans les grands pays industriels. Mais depuis cette date, on observe un certain contraste :

— aux Etats-Unis, le taux de chômage se stabilise un peu au-dessous de 6 %, ce qui, selon les normes américaines, correspond presque au plein emploi. Cependant, l'amorce de récession depuis le début de l'année provoque ces derniers mois une légère remontée du chômage ;

— le Japon conserve un taux de chômage faible ;

— la situation s'améliore assez nettement en Allemagne et en Grande-Bretagne, fruit des efforts accomplis par ces deux pays, de longue date en Allemagne, surtout en 1977 en Grande-Bretagne qui conserve cependant un taux de chômage relativement important :

— l'Italie, qui a toujours eu un taux de chômage élevé (compensé en partie par l'importance du travail au noir), voit celui-ci s'élever encore à la fin de 1978.

Dans ce domaine de l'emploi, la France est la plus éprouvée malgré, on l'a vu, un taux de croissance supérieur à la moyenne des pays industriels. Le sous-emploi y atteint 1 355 200 personnes et risque de s'aggraver encore du fait du solde positif de 250 000 demandeurs d'emploi, entre jeunes arrivant chaque année sur le marché du travail et départs en retraite. La situation s'est cependant légèrement améliorée au cours du premier semestre de 1979 où l'emploi salarié total, qui avait augmenté de 39 000 en 1977, de 85 000 en 1978, a crû de 60 000 pour les seuls six premiers mois de l'année en cours.

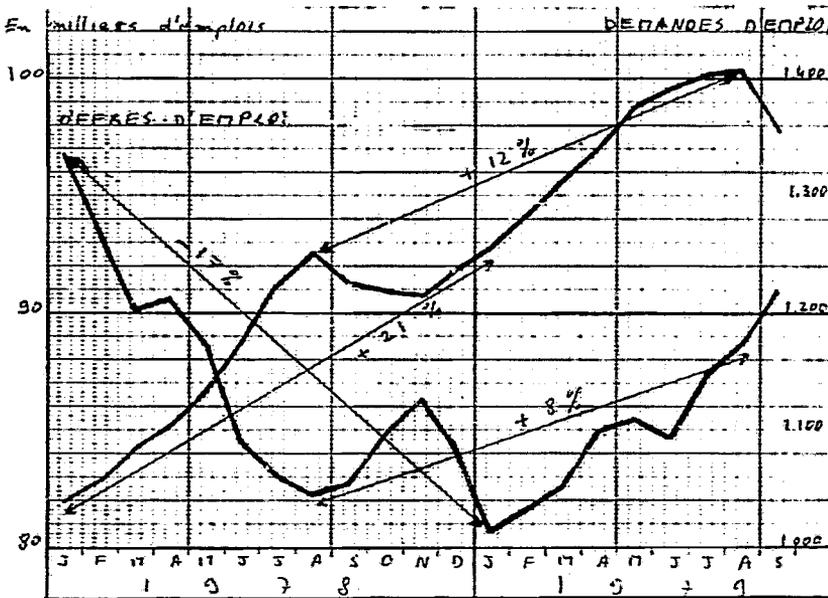
Tandis que le déclin de la population active et une politique rigoureuse de renvoi des travailleurs immigrés — 600 000 d'entre eux sont rentrés chez eux, contre 30 000 en France — expliquent la faiblesse du chômage en R.F.A., les mêmes facteurs jouent en sens inverse en France. *Et pourtant, les détenteurs d'emploi y ont augmenté de 476 000 entre 1974 et 1978 alors qu'ils ont diminué de 999 000 en R.F.A. C'est dire que le sous-emploi n'a pas sa cause principale dans une défaillance de la politique économique. Il n'y a donc pas non plus son seul remède.*

Par ailleurs, l'industrie n'est plus globalement créatrice d'emplois. Alors que de 1969 à 1973 l'économie avait recruté 1 835 000 salariés supplémentaires, le chiffre est tombé à 340 000, soit cinq fois moins de 1974 à 1978. L'an dernier, près de 100 000

emplois ont été supprimés dans l'industrie. Cependant, au même moment, les contrats de travail temporaire passaient à 1 700 000, contre 1 004 800 en 1975. Quant à la création d'emplois publics, si elle reste modérée, c'est sans doute en raison de la lourdeur et du coût pour la collectivité d'une structure dont la rigidité est en contradiction avec une réalité économique et sociale en profonde transformation.

Le problème du sous-emploi en France réside donc, pour une large part, dans la difficulté rencontrée à rapprocher les structures sociales du pays de sa situation démographique et économique en pleine évolution.

L'emploi en France.



### 7. — La stagnation alarmante de l'investissement.

Une étude récente de l'I.F.O. — Institut de Munich — montre qu'à un niveau très global, sur une longue période, et au moins pour les plus grands pays industrialisés, il existe une corrélation étroite entre le taux de croissance du produit intérieur brut et la part moyenne des investissements dans le même produit intérieur brut. Le tableau ci-après est extrait de cette étude.

Investissements et croissance économique.

	CROIS- SANCE du P. I. B. en termes réels.  Moyenne 1950-1978.	TAUX MOYEN D'INVESTISSEMENT en pourcentage du P. I. B.				
		Ensemble des investis- sements (1950- 1978).	EQUIPE- ments (1950- 1975).	Investissements en bâtiments (1950-1975).		
				Total.	Loge- ments.	Autres.
Grandes nations indus- trielles :						
Japon (a) .....	8,41	29,9	12,6	17,2	5,5	11,7
R. F. A. ....	5,46	23	11	12,2	5,4	6,8
France .....	4,81	21,2	9,1	11,8	5,4	6,4
Italie (b) .....	4,62	20,7	8,7	12,1	5,8	6,3
Etats-Unis .....	3,46	17,6	6,5	11,1	4,7	6,4
Grande-Bretagne ...	2,52	16,9	8,4	8,4	3,3	5,1

a) A partir de 1952.

b) A partir de 1951.

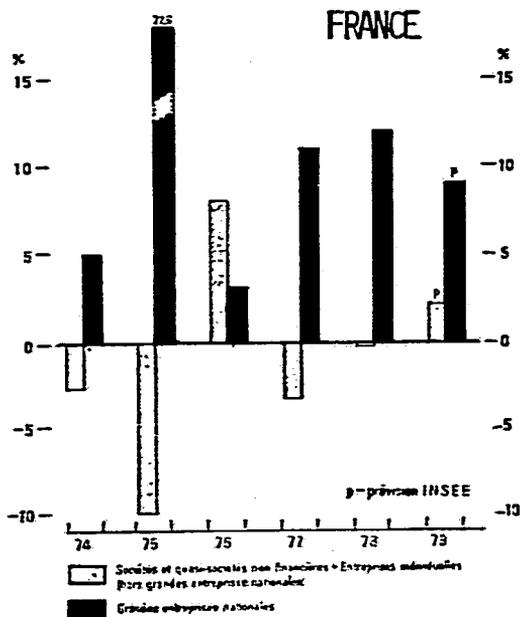
En ce qui concerne les investissements des entreprises, cette relation s'explique d'ailleurs très simplement. On admet, en général, que ceux-ci se décomposent en trois catégories (utiles pour le raisonnement mais difficiles à séparer dans la réalité) : les investissements de renouvellement des équipements usagés, les investissements de rationalisation ou de productivité, les investissements d'accroissement de la capacité de production.

Toutes choses égales par ailleurs, le passage de la tendance à moyen terme de la croissance de 5,7 % (c'est le taux moyen en France de 1959 à 1973) à environ 3 % doit produire une diminution de près de la moitié de cette dernière catégorie d'investissements. Il s'ensuit que, pendant ces dernières années, les entreprises ont vraisemblablement réalisé un volume élevé d'investissements de productivité. La modernisation de notre industrie, au moins dans certaines branches, serait donc plus avancée qu'on ne le croit généralement. *Ainsi s'expliqueraient certains succès enregistrés par nos entreprises à l'exportation, notamment pour les biens d'équipement.*

Mais un plancher semble atteint. La part des investissements des entreprises non financières dans le produit intérieur brut français, qui était en moyenne de 13,5 % au cours de la décennie précédente, a baissé à partir de 1974 pour atteindre 11,6 % en 1979. *Encore, les grandes entreprises nationales ont-elles constitué le principal moteur de l'investissement, grâce notamment aux grands programmes d'équipement téléphonique puis électronucléaire : la part de la formation brute de capital fixe dans les entreprises nationales dans le total de celle des entreprises financières est passée*

de moins de 13 % avant 1974 à plus de 21 % en 1978. La chute des investissements des entreprises privées est donc particulièrement nette comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Investissements productifs (variation annuelle en volume).



Il semble donc que l'on soit parvenu à un seuil où une reprise de l'investissement privé apparaît indispensable pour assurer la croissance et en même temps pour favoriser l'emploi.

Cette reprise a déjà eu lieu à l'étranger en 1978 et au début de 1979, en particulier au Japon et en Allemagne, apportant une contribution importante à la croissance.

Presque partout c'est la pleine utilisation des capacités de production et l'accroissement des bénéficiaires qui a entraîné ce redémarrage de l'investissement. *En France, bien que ces deux conditions soient réunies, il n'a pas eu lieu.*

En effet, les capacités de production inemployées se sont fortement réduites, dépassant à peine leur niveau d'avant la crise. Encore sont-elles vraisemblablement concentrées dans les branches les plus touchées par la crise comme la sidérurgie ou la construction navale.

Quant au revenu disponible brut, meilleur indicateur des sommes dont les entreprises peuvent disposer pour investir, pour les seules sociétés privées, après avoir fléchi sensiblement de 12,7 % de la valeur ajoutée brute en 1973 à 9,5 % en 1977, il est remonté à 11 % en 1978 et devrait vraisemblablement se stabiliser en 1979 et en 1980.

Les entreprises françaises ont ainsi besoin d'investir et les moyens de le faire. Or elles ne le font pas. Ainsi la progression de l'investissement privé serait de l'ordre de 2% en volume en 1979 et à peine plus en 1980. Ce sont les petites entreprises qui accroîtraient le plus leurs investissements car elles profiteraient au mieux des diverses aides instituées récemment.

La prudence des grandes entreprises pour investir en France serait-elle compensée par un accroissement important des investissements à l'étranger ?

De fait, le tableau ci-dessous montre qu'au moins en valeur brute, leurs investissements croissent plus vite à l'étranger qu'en France. Cependant leur ordre de grandeur reste relativement modeste, aux environs de 5% des seconds. On ne peut donc affirmer que l'investissement à l'étranger s'effectue au détriment de l'investissement en France.

	INVESTISSEMENTS à l'étranger.		Investissements en France des entre- prises <sup>2</sup> .
	Brut.	Net <sup>1</sup> .	
	En milliards de francs.		
1973 .....	5,5	4,3	146,7
1974 .....	6,4	4,2	168,3
1975 .....	7,8	5,9	179,4
1976 .....	11,8	7,7	209,6
1977 .....	10,5	6	226,3
Taux de croissance 1973-1977.	+ 92 %	+ 40 %	+ 54 %

<sup>1</sup>. Déduction faite des liquidations «ventes, nationalisations».  
<sup>2</sup>. Sociétés nationales et privées et entreprises individuelles.

### 8. — Une épargne mal orientée.

A quoi tient cette atonie de l'investissement productif ? Il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où l'analyse économique qui devrait logiquement conduire à sa reprise semble affectée par des considérations soit *financières* — incidence de la non-réévaluation des bilans, hausse du coût du crédit — soit *psychologiques* — incertitude quant à l'avenir.

Ce retard est d'autant plus paradoxal qu'à la nécessité de renouveler un appareil productif vieillissant, s'ajoute celle d'investissements qu'on pourrait appeler de mutation, tels la mise en place de sources d'énergies nouvelles, en particulier nucléaires, d'équipements antipollution (cf. l'automobile), etc. Dans le même temps, l'épargne française reste, malgré un tassement récent dû à un haut niveau de consommation, liée à la crainte de l'inflation. L'une des

plus élevées du monde. Elle s'est située à 17,1 % contre 18,2 % en 1978. La France n'est ainsi devancée que par le Japon (20 à 22 %) et l'Italie (23 à 25 %) ; elle précède la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale (13 à 15 %) et les Etats-Unis (6 à 7 %).

Mais la principale différence concerne la destination de cette épargne. Au Japon, à un fort taux d'épargne correspond un fort endettement des entreprises, pour partie sous forme d'obligations souscrites par les ménages, pour partie après transformation par le système bancaire. A l'inverse, aux Etats-Unis, les entreprises sont peu endettées, mais les ménages consacrent une part sensible de leur épargne à l'achat d'actions, en grande partie par le biais des fonds de retraite.

En France, une part importante de l'épargne est utilisée dans l'acquisition de logements (partiellement financée aussi par des crédits à long terme). Pour le reste, les opérations financières sont presque totalement effectuées à court terme. Ainsi, *l'ensemble des obligations, des actions et de l'assurance-vie qui sont les principaux placements à long terme ne constituent guère que 9 à 10 % de l'épargne brute*. C'est ce que résume le tableau ci-après :

**Les emplois de l'épargne des ménages.**  
(En pourcentage de l'épargne brute.)

	MOYENNE 1970-1972	MOYENNE 1975-1977	1978
Epargne brute.....	100	100	100
Crédits à court terme.....	14,3	8,4	3
Crédits à long terme.....	26,4	28,2	23,8
<b>Total des ressources.....</b>	<b>140,7</b>	<b>136,6</b>	<b>126,8</b>
Investissements (1).....	68,8	64,6	57,4
Liquidités.....	16,9	14,4	16,1
Placements à court terme (2).....	45,4	51,1	43,3
Placements à long terme (3).....	9,2	9,2	10,3
Divers et ajustement.....	— 0,5	— 2,7	— 0,3
<b>Total emplois.....</b>	<b>140,7</b>	<b>136,6</b>	<b>126,8</b>

1. Logement (pour 70 % environ) et investissements professionnels des entrepreneurs individuels.

2. Caisse d'épargne, bons d'épargne, bons du Trésor, épargne-logement.

3. Obligations, actions et autres participations, assurance-vie.

Il convient d'ajouter aux raisons qui tiennent au comportement habituel des Français, le fait que depuis quelques années *les taux d'intérêts à long terme sont du même ordre de grandeur que l'inflation*. En Allemagne, au contraire, le faible niveau de l'inflation permet d'offrir des taux d'intérêts attrayants pour l'épargne longue.

Cette orientation de l'épargne attirée, en outre, par les valeurs-refuges que sont l'or (1) et la pierre explique la prudence avec laquelle la France, contrairement à l'ensemble des grands pays industriels, pratique le déficit budgétaire.

En dépit de son augmentation (37,5 millions de francs en 1975, 17,2 en 1976, 19,5 en 1977, 38,2 en 1978) il ne représentera encore cette année, avec près de 45 milliards, que 1,8 % du P. I. B.

Alors qu'en 1976, le financement du déficit budgétaire avait contribué à l'inflation, en 1977 et 1978 le lancement d'emprunts d'Etat a permis de restreindre le recours à la création monétaire, comme le montre le tableau ci-dessous :

	1976	1977	1978
Ressources monétaires (1).....	16,2	0,7	3,5
Autres ressources liquides (2).....	16,1	17,7	14,6
Emprunts nets à long terme.....	— 5,7	6,4	11,5
Variation des encaisses et divers.....	— 7,7	— 4,2	— 2,2
<b>Total (3).....</b>	<b>18,9</b>	<b>20,6</b>	<b>27,4</b>

(1) Ressources correspondant aux variations des créances sur le Trésor inscrites dans les contreparties de la masse monétaire au sens restreint (M. 2).

(2) Bons du Trésor (autres que dans les banques), emprunt libérateur, dépôts des correspondants du Trésor.

(3) Egal au solde d'exécution des lois de finances hors opérations avec le F. M. I.

Pour l'avenir, l'accroissement du déficit budgétaire risque de se heurter à deux impossibilités :

— celle de faire appel aux ressources monétaires et aux autres ressources liquides sans relancer l'inflation ;

— celle d'accroître beaucoup l'ampleur des emprunts d'Etat. Leur volume en 1978 (13,5 milliards de francs) a été rendu possible par un léger développement de l'épargne à long terme des ménages, grâce notamment à la loi Monory. Mais l'Etat a ainsi accaparé 19 % du montant des valeurs mobilières émises la même année. Et tout nouveau progrès dans cette voie ne pourrait s'effectuer qu'au détriment des autres émetteurs sur le marché financier, c'est-à-dire essentiellement les entreprises.

Quant à la destination de ce déficit, elle paraît, compte tenu des éléments statistiques dont nous disposons, difficile à cerner. On peut simplement craindre qu'il ne soit, pour une part importante, consacré à des dépenses de fonctionnement.

(1) Le même phénomène s'observe aujourd'hui aux Etats-Unis où les achats d'or s'amplifient en raison de la dépréciation du dollar, de la hausse des prix et de la liberté retrouvée du marché.

Ce tour d'horizon s'ouvrait sur une question : la politique économique suivie par la France depuis trois ans pouvait-elle être différente ?

Examiné à la lumière des performances réalisées par les autres pays industriels, son bilan conduit à répondre par la négative. Dans une conjoncture internationale profondément affectée par la faiblesse du dollar, l'instabilité monétaire et l'inconnu qui pèse sur le prix de l'énergie, les résultats qu'elle a obtenus en matière de croissance et d'équilibre des échanges sont tout à fait honorables.

Restent les indices inquiétants de l'emploi et de l'investissement. Mais l'un et l'autre reflètent une réalité démographique ou sociologique qui échappe en bonne part à l'emprise des Pouvoirs publics. Ils sont en effet la conséquence de statuts et de comportements qui paraissent d'autant plus difficiles à modifier que l'opinion, insuffisamment éclairée sur la profondeur de la mutation de l'économie mondiale, n'en a pris que tardivement conscience.

DEUXIÈME PARTIE

**Le projet de loi de finances pour 1980.**

Depuis la fin des années soixante, l'efficacité de l'appareil productif des économies occidentales n'a cessé de diminuer ; cependant, ce phénomène, plus ou moins masqué par la montée de l'inflation et par l'accroissement de l'endettement, n'a été pleinement ressenti qu'après le choc pétrolier de 1973. Certes, dans un premier temps, les licenciements et les déclassements d'équipements ont pu être limités ; mais ensuite la rentabilité des entreprises a baissé dans le temps même où le ralentissement de la demande mondiale et l'émergence de pays nouvellement industrialisés accentuaient la concurrence internationale.

Dès lors, on a observé un effet cumulatif de la modération de la demande interne et une détérioration particulièrement préoccupante de l'emploi. Ces conséquences ont été aggravées :

— par la nouvelle hausse des prix du pétrole intervenue en juin 1979 et qui détermine un glissement de 59,4 % ;

— par la progression de quelque 10 % des cours des produits de base ;

— d'où une diminution du revenu réel des pays importateurs de pétrole et une réduction de leur consommation qui ne pourra être compensée que très partiellement par le développement de la demande extérieure en provenance des pays de l'O. P. E. P.

Même si, pour les raisons analysées précédemment, ce nouveau prélèvement pétrolier est susceptible d'être mieux supporté que ceux enregistrés en 1973 et en 1974 — l'augmentation du coût des importations en 1979 correspond, en effet, à 1,2 % du produit intérieur brut, en année pleine, contre 3,1 % en 1974 — le risque d'un enchaînement récessif paraît inévitable.

On observe, à cet égard, que l'équilibre économique peut être affecté par trois modifications : le déficit de la balance commerciale, la pression à la hausse des prix et la baisse des revenus réels, enfin la diminution de la productivité de l'appareil productif et la baisse de la rentabilité des entreprises résultant de la hausse mécanique du prix de l'énergie.

Dès lors, la réduction de la demande des ménages, du reste amplifiée par des politiques économiques trop restrictives, pourrait provoquer un gel de l'investissement tandis que la charge sociale, essentiellement obérée par la nécessité de faire front au chômage, deviendrait de plus en plus lourde.

Ainsi apparaissent deux mouvements contrastés : d'une part, une tendance à la baisse des revenus réels et de la demande tant interne qu'externe, d'autre part, une orientation à l'accélération des hausses de prix. D'où un processus de *stagflation* plus ou moins durable.

Dans ces conditions, indépendamment des perspectives d'évolution du prix du pétrole au cours des trois semestres à venir, il n'est pas aisé de préjuger les comportements internes dans les principaux pays qui connaissent par ailleurs des situations économiques très diverses.

C'est donc dans un climat d'incertitude générale marqué par des signes relativement nets de ralentissement économique que le projet de budget de 1980 a été établi.

## CHAPITRE PREMIER

### Y A-T-IL REMISE EN CAUSE DES PERSPECTIVES ECONOMIQUES ?

Nous avons souligné, dans la première partie de ce rapport, les faiblesses structurelles de notre économie ; or, la nouvelle augmentation des prix du pétrole risque de produire sur celle-ci un double effet dépressif et inflationniste au moment où les progrès réalisés dans la voie de l'assainissement permettaient d'attendre une reprise de la croissance et un ralentissement de l'inflation.

Les perspectives dégagées par l'action continue menée depuis trois ans vont-elles être remises en cause ?

#### A. — Les difficultés du rétablissement économique.

Depuis septembre 1976, à travers de nombreuses vicissitudes internationales, le Gouvernement français s'est efforcé d'adapter notre appareil productif aux nouvelles conditions du développement économique mondial. Les mesures prises afin d'assurer l'assainissement interne et de restaurer l'équilibre extérieur ont tendu à garantir la compétitivité de nos produits et la stabilité de notre monnaie ; elles n'ont cependant pas permis de maîtriser l'inflation et d'enrayer la dégradation particulièrement préoccupante du marché de l'emploi.

#### 1. — DES PROGRÈS SIGNIFICATIFS

a) *L'assainissement interne* de notre économie s'est traduit par une amélioration de la situation des entreprises.

Les gains sur les termes de l'échange, la diminution des coûts de production résultant de l'évolution modérée de la masse salariale et la libération de la quasi-totalité des prix industriels ont favorisé à la fois l'accroissement des marges, la reprise de la part de l'épargne brute, le désendettement et le relèvement du taux d'autofinancement des firmes.

Au surplus, l'orientation de l'épargne vers le financement en fonds propres des entreprises, l'amélioration des règles de fonc-

tionnement des S.I.C.A.V. et la mise en place d'un cadre juridique nouveau adapté à une gestion collective des portefeuilles — le Fonds commun de placement — l'amélioration du dispositif d'encouragement à l'investissement, notamment par l'intervention du Fonds spécial d'adaptation industrielle, enfin, les mesures adoptées en vue de renforcer la concurrence auraient dû conduire les entreprises ainsi revigorées à réaliser d'importants investissements nouveaux créateurs d'emplois.

b) *La restauration de l'équilibre commercial* : du dernier trimestre de 1977 à la fin du premier trimestre de 1979, les échanges commerciaux de la France se sont soldés par un taux de couverture des importations par les exportations supérieur à 100 % et, en termes Fob-Fob, un excédent de 2 milliards de francs a été dégagé en 1978.

Si on rapproche le prix des achats à l'étranger de biens et services de celui des ventes à l'extérieur, on constate que, sur la période considérée, le premier a augmenté en moyenne de 1,6 %, alors que le second a progressé de 5,3 %, et que le gain des termes de l'échange a été, en 1978, de 4 % par rapport à 1977.

Sans doute l'appréciation du franc par rapport au dollar (— 8 % environ) a-t-elle allégé le coût en francs de nos importations, notamment d'énergie et de matières premières. En tout état de cause, notre compétitivité sur le marché international s'est régulièrement redressée de 1975 jusqu'à la fin de 1978, malgré un rythme de hausse des prix encore trop élevé.

Parallèlement, en raison des excellents résultats enregistrés au titre essentiellement des grands travaux, des transports et du tourisme, notre balance des paiements courants a permis de dégager un surplus, en 1978, de 16,8 milliards de francs et, malgré le prélèvement pétrolier supplémentaire, qui se traduira par un déficit commercial compris entre 5 et 10 milliards de francs, elle devrait demeurer excédentaire cette année.

Aussi, compte tenu de cette situation favorable et de la persistance d'un fort courant d'entrées de capitaux à court terme, le recours à l'emprunt extérieur a-t-il été sensiblement réduit ; il sera probablement inférieur à 9 milliards de francs en 1979 (contre 24,7 milliards de francs en 1977 et 13,2 milliards de francs en 1978).

Dans ces conditions, on a enregistré une grande stabilité du franc et, contrairement aux craintes exprimées lors de l'entrée en vigueur du Système monétaire européen (22 mars 1979), notre monnaie y a toujours fait preuve de fermeté.

C'est dire que les efforts de notre politique en vue du redressement interne et de la stabilité monétaire ont obtenu des résultats appréciables.

## 2. — DES ASPECTS NÉGATIFS

a) *La lutte contre l'inflation* a par contre été décevante dans ses résultats. L'accélération des prix des services privés et des tarifs publics a largement compensé, en 1978, la moindre progression de ceux des produits achetés à l'extérieur : ainsi, contrairement à ce qui a été enregistré dans la plupart des pays partenaires de la Communauté économique européenne, la cassure observée dans le rythme de l'augmentation des prix des marchandises importées n'a pas été suivie d'une décélération de l'inflation en 1978.

Au demeurant, si l'évolution des prix au cours des premiers mois de 1979 a été, en France, moins défavorable que dans certains pays du Marché commun et aux Etats-Unis, il est à craindre que la hausse de l'indice des prix de détail ne soit supérieure à 11 % environ pour l'année 1979 en raison, notamment de la montée des prix :

— *des produits alimentaires* (dévaluation de 5,4 % du franc vert fin mars, élévation des prix garantis en unités de compte, conditions climatiques difficiles) ;

— *des produits manufacturés*. Certes, l'évolution de ceux-ci, malgré les craintes éprouvées au moment de leur libération, n'a pas été anormale en 1978 ; il semble, toutefois, qu'après une période initiale de modération, les chefs d'entreprise intègrent plus rapidement que par le passé la hausse du coût des matières premières et de l'énergie, s'adaptent de manière quasi immédiate aux tensions ressenties sur le marché et assurent une amélioration de leurs marges surtout dans les secteurs les moins concurrentiels.

b) *L'aggravation du chômage* constitue un autre aspect négatif de la politique économique poursuivie.

Certes, en 1978, le taux de croissance économique en France est resté supérieur à celui de l'ensemble de la Communauté européenne (+ 3,3 % au lieu de + 2,7 %) — encore qu'une telle comparaison soit difficile sans intégration des différentes dérives monétaires — et les effectifs salariés se sont accrus de 55 800 personnes. Cependant, cette relative augmentation de l'emploi global n'a pas permis d'éviter la progression du nombre des demandeurs d'emploi qui a été de 180 000 personnes.

Il est probable que, compte tenu de l'évolution des ressources en main-d'œuvre, le chômage frappe cette année plus de 150 000 personnes nouvelles.

Ce problème capital, notamment par les implications sociales qu'il comporte, n'a pas été traité jusqu'ici de manière satisfaisante. En fait, la question est posée de savoir si la compression des revenus réels et, par conséquent de l'activité, recherchée dans le souci prioritaire d'assurer l'équilibre extérieur n'a pas été trop forte.

C'est dire que la politique économique à mener au cours des prochains mois ne saurait être dans le prolongement direct de celle pratiquée depuis trois ans ; celle-ci doit être infléchie pour tenir davantage compte des nouvelles perspectives de l'économie mondiale.

### B. — La croissance « sobre ».

La récente hausse de 58 % du prix du pétrole aura trois conséquences :

- elle amputera de 30 milliards de francs notre revenu national ;
- elle majorera nos prix intérieurs de + 2 % ;
- elle ralentira la croissance de — 1,5 %.

Aussi, compte tenu de son importance, le nouveau choc pétrolier conduit-il à une remise en cause des perspectives économiques, le rééquilibrage de notre commerce extérieur obtenu en 1978 faisant en outre place à un déficit compris entre 5 et 10 milliards de francs.

Au demeurant, la situation des entreprises sera affectée par le développement moins rapide de la demande (interne et externe) dans le même temps où la dégradation des termes de l'échange et le renforcement prévisible de la concurrence limiteront leurs marges.

Sans doute peut-on escompter un ajustement progressif de la situation née de ce choc pétrolier ; mais il est à craindre que d'autres mouvements de même nature ne se reproduisent d'autant plus fréquemment que la détérioration du dollar s'accroîtra : le prix du pétrole est, en effet, révisable en hausse à tout moment, ce qui signifie que le système de fixation de ce prix semble devoir fonctionner à la façon d'un garrot qui étranglerait progressivement sa victime.

Comment, dès lors, concilier l'effet inflationniste et dépressif de cet enchérissement des importations énergétiques avec la nécessité de transformer en profondeur l'appareil productif pour l'adapter aux conditions nouvelles ? Pour ce faire il faudrait investir, donc épargner productivement, alors que « le choc pétrolier a justement créé une situation de récession inflationniste, dans laquelle

l'investissement est inhibé, à la fois par l'aggravation de l'incertitude et par le manque de moyens financiers disposés à prendre des risques à long terme » (1).

Un ralentissement de l'expansion est alors inévitable. Une longue période d'un genre nouveau vient, semble-t-il, de s'ouvrir au cours de laquelle les progrès technologiques serviront à compenser, non sans difficultés quelquefois, les transferts de richesse des nations occidentales vers les pays exportateurs de produits énergétiques et de matières premières.

Plutôt que de donner la priorité, comme en 1975, à la reconstitution du revenu réel des ménages — politique qui se solde, en définitive, par de fortes hausses de prix, par une nette dégradation de la situation financière des firmes et par un effondrement de l'investissement — il paraît indispensable de préserver un rythme moyen de croissance capital fixé grâce au maintien d'une trésorerie satisfaisante pour les entreprises d'une part et à une augmentation très modérée du pouvoir d'achat des ménages d'autre part. C'est le scénario de la croissance « sobre » tel que l'a définie le Président de la République, notamment dans un entretien télévisé du 19 juin 1979.

Comme le pétrole est désormais un bien qui restera rare et cher, l'objectif est, en effet, de réduire les quantités importées, sans toutefois sacrifier l'expansion. Alors que jusqu'à présent croissance et pétrole constituaient deux variables associées, la nouvelle croissance doit être sobre en importations de pétrole, ce qui implique la reconversion de certaines activités et l'orientation vers des technologies d'avenir peu consommatrices d'énergie importée. Sans doute une telle croissance sera-t-elle naturellement plus lente que ne l'était celle enregistrée dans les périodes précédentes, mais, parce qu'elle est plus lente, elle devra être mieux distribuée.

C'est donc dans le cadre de cette « croissance sobre » que s'inscrivent les principales hypothèses économiques pour 1980.

### C. — La projection économique pour 1980.

Selon les comptes prévisionnels de la Nation pour 1979, l'évolution économique pour l'année en cours est caractérisée, par rapport à 1978 :

- par le ralentissement de la croissance de la demande finale :
- *interne* (+ 2,9 % contre + 3,2 %) en raison d'une moindre progression des emplois des ménages (+ 2,9 % contre 3,7 %) et d'une accélération de la formation de capital fixe

---

1. P. Coubois, Le chaos pétrolier, in *Journal des Finances*, 14 juin 1979.

productif et de la demande des administrations (+ 3,8 % contre + 2,2 %);

— de l'extérieur, nos exportations de biens et services progressant de 5,3 % contre 7,1 % l'année précédente;

— par l'augmentation plus rapide des prix intérieurs (+ 10,8 % de glissement sur l'ensemble de l'année pour les prix à la consommation);

— par la stagnation du pouvoir d'achat du salaire (+ 0,4 %);

— par la croissance des effectifs des chômeurs, de l'ordre de 180 000 personnes;

— par la forte progression des prélèvements obligatoires qui, non consolidés, représentent 40,8 % du produit intérieur brut contre 39,2 % en 1978, cette majoration de 1,6 point étant imputable à la fois au relèvement de la part des impôts (23,3 % contre 22,7 %, soit 0,6 point), et de celle des cotisations sociales (17,5 % contre 16,5 %, soit 1 point).

C'est à partir de ces éléments qu'a été préparée l'esquisse d'une projection économique pour 1980 qu'il convient maintenant d'analyser.

### 1. — LES OPÉRATIONS SUR BIENS ET SERVICES

L'évolution en volume par rapport à l'année 1979 est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution en volume des opérations sur biens et services (1979-1980).

	PROGRESSION		PROGRESSION	
	1979	1978	1980	1979
	En pourcentage.			
<i>Ressources.</i>				
Produit intérieur marchand (1).....	+ 3,2		+ 2,5	
Importations de biens et services.....	+ 6		+ 2	
Total des ressources.....	+ 3,7		+ 2,4	
<i>Emplois.</i>				
Consommation des ménages.....	+ 3,3		+ 2,5	
Investissements des entreprises non financières..	+ 1,4		+ 1,8	
Exportations de biens et services.....	+ 5,3		+ 3,8	
Total des emplois.....	+ 3,7		+ 2,4	

(1) Le produit intérieur brut marchand est comparable à la production intérieure brute de la base 1962. La différence entre le P.I.B. marchand et la P.I.B. concerne le champ des activités considérées comme productives et le mode de comptabilisation :

— le champ : à l'ancien champ (entreprises non financières + ménages) s'ajoutent des branches marchandes des administrations; une partie de la valeur ajoutée des institutions de crédit et celle des assurances;

— le mode de comptabilisation : l'ancienne base était « toutes taxes comprises », la nouvelle comptabilise les emplois hors T.V.A. déductible.

a) *Le taux de croissance du produit intérieur brut marchand en volume* (+ 2,5 %) correspondrait à une augmentation de 2,7 % de la valeur ajoutée des entreprises non financières (soit — 2,7 % pour les non-agricoles et + 2,5 % pour les agricoles).

La moindre expansion attendue en moyenne tiendrait essentiellement à l'évolution de la *demande interne* (+ 2 % contre + 2,9 %) en 1980, marquée par un faible accroissement de la consommation des ménages dont le taux en volume (+ 2,5 %) serait inférieur à celui de 1979 (+ 3,5 %) et par un recul de leur formation brute de capital fixe (— 0,6 %) qui ne serait pas compensé par la progression, au reste légère, des investissements productifs des entreprises (+ 3,2 % en volume contre + 2,8 % cette année).

b) Dans ces conditions, *les importations* n'augmenteraient que de 2 % contre 6 % en 1979.

c) Parallèlement, le rythme de croissance de nos *exportations* serait ralenti, mais dans une mesure moindre que celle de nos achats à l'étranger. Comme la demande mondiale est susceptible de s'étendre moins que cette année (+ 3,9 % contre + 5,7 % en 1979), l'augmentation, en volume, des exportations de biens et services serait de + 3,8 % (+ 5,3 % en 1979) essentiellement du fait des ventes de produits industriels (+ 4,3 %).

Ainsi le solde de nos échanges extérieurs exercerait un effet de soutien, contribuant pour 0,5 point à la croissance.

Au total, le produit intérieur brut marchand passerait en francs courants de 2 104 milliards de francs en 1979 à 2 351 milliards de francs en 1980, soit une augmentation en valeur de 11,8 %.

## 2. — LES GRANDS ÉQUILIBRES

a) *L'indice de prix* du produit intérieur brut total s'accroîtrait de 9,1 % (contre + 9,8 % en 1979) comme celui du produit intérieur brut marchand, ce qui correspondrait à un ralentissement de l'augmentation des prix à la consommation des ménages (en moyenne annuelle + 9,8 % contre 10,3 % en 1979) et se traduirait par un glissement de + 9 % contre 10,8 % en 1979 de *l'indice mensuel des prix de détail* en cours d'année.

b) La progression du taux de *salaires horaires* serait en moyenne annuelle de 12 % (contre + 13,1 % en 1979) ; compte tenu de l'évolution de la durée du travail, le salaire moyen augmenterait de 11,6 % au lieu de + 12,6 % cette année et son pouvoir d'achat de — 1,6 % contre 2,1 % en 1979.

Par ailleurs, on enregistrerait en 1980, une décélération de la productivité apparente du travail (+ 2,8 % après + 3,2 % et + 3,5 % en 1979 et 1978) et une stagnation de l'activité (— 0,1 %).

c) Aussi, compte tenu de l'hypothèse de poursuite de la baisse de la durée du travail à un rythme certes ralenti, les *effectifs salariés* ne progresseraient que de + 0,3 %, ce qui *aggraverait la détérioration, déjà très préoccupante, du marché du travail.*

d) Enfin, en chiffres douaniers, les échanges Fob-Fob seraient déficitaires de 14 milliards (— 8,2 milliards en 1979).

\*  
\*  
\*

Ces chiffres conduisent à **porter un jugement relativement pessimiste sur l'évolution de notre économie en 1980.**

Cependant, un tel jugement ne tient pas compte d'une difficulté particulière à la France résultant de l'absence de pluralisme concernant l'appareil d'analyse et de prévision.

Le besoin se fait de plus en plus sentir **d'une véritable magistrature de l'information économique**, comme c'est le cas en Allemagne fédérale, où les cinq membres du Conseil des Sages et les cinq instituts de conjoncture, protégés par leur double réputation de compétence et d'indépendance, fournissent une sorte de « caution intellectuelle » à la politique suivie par le Gouvernement et contribuent à limiter les risques de censure ou d'autocensure.

Sous cette réserve, il convient alors de considérer comment se présente le projet de loi de finances pour 1980 au regard de la projection économique ainsi établie.

## CHAPITRE II

### LE BUDGET ET L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Demandons-nous dans quelle mesure, par rapport aux problèmes que notre pays aura à résoudre en 1980, au plan économique et social, les réponses budgétaires sont adéquates.

#### A. — Les données globales.

Le budget de 1980 a été établi, rappelons-le, dans l'hypothèse d'une croissance du produit intérieur brut de 2,6 % en volume et de 11,8 % en valeur, ce qui laisse supposer un « taux d'inflation » de 9,8 % matérialisé par un glissement en cours d'année de l'indice mensuel des prix de détail de 9 % contre 10,8 % en 1979.

Par grandes masses et comparés à ceux de 1979, les chiffres retenus pour 1980 sont les suivants :

Tableau d'équilibre du projet de loi de finances (1979-1980).

	LOI de finances initiale pour 1979.	PROJET de loi de finances 1980.	TAUX d'accroisse- ment
	(En millions de francs.)		(En pourcen- tage.)
<b>A. — OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF :</b>			
<b>I. — Charges :</b>			
Dette publique.....	19 863	26 886	+ 35,4
Fonctionnement (titres II et III) (1).....	181 358	202 791	+ 11,8
Interventions (titre IV).....	141 896	164 929	+ 16,2
Dont :			
Interventions sociales.....	80 019	94 066	(+ 17,6)
Autres interventions.....	(61 877)	(70 863)	(+ 14,5)
Equipement civil (crédits de paie- ment).....	38 937	41 895	+ 7,6
Dépenses militaires.....	77 111	88 590	+ 14,9
Economie à réaliser sur les dépenses de fonctionnement.....	»	150	»
Comptes d'affectation spéciale (solde).....	— 180	— 197	»
<b>Total des charges défini- tives.....</b>	<b>458 985</b>	<b>524 744</b>	<b>+ 14,3</b>

	LOI de finances initiale pour 1979.	PROJET de loi de finances 1980.	TAUX d'accroisse- ment
	(En millions de francs.)		(En pourcen- tage.)
II — Recettes à caractère définitif..	445 875	497 724	+ 11,6
Solde des opérations à caractère défini- tif .....	— 13 110	— 27 020	>
B. — OPÉRATIONS TEMPORAIRES (SOLDE) ..	— 1 950	— 3 980	>
Solde de la loi de finances.....	— 15 060	— 31 000	>
Autorisations de programme :			
Budgets civils.....	45 397	50 359	+ 10,9
Budget militaire.....	42 892	52 500	+ 22,4
Comptes spéciaux du Trésor.....	6 249	7 179	+ 14,9
Budget annexe des P. T. T.....	23 908	24 350	+ 1,8
Total .....	118 446	134 388	+ 13,5

(1) Y compris pensions militaires.

De la lecture de ce tableau, des éléments ressortent qui appellent quelques développements.

### 1. — LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS

Ce sont les suivants :

— le montant des dépenses définitives s'élève à 524,7 milliards de francs, en augmentation de 14,3 % par rapport à celui de la loi de finances initiale pour 1979 (1) ;

— les recettes définitives augmentent de 11,6 % et s'établissent à 497,7 milliards de francs ;

— le découvert des opérations temporaires, 3,9 milliards de francs, fait plus que doubler par rapport à celui du budget précédent ;

— le déficit prévisionnel de ce projet de loi de finances est ainsi de 31 milliards de francs.

Il est indispensable de procéder à une étude en profondeur de ces différents postes en incluant, dans un premier temps, dans les dépenses et recettes globales, l'apport des comptes d'affectation spéciale pour lesquels nous présenterons par ailleurs des observations particulières.

(1) La progression brute des dépenses s'élève à + 14,4 %, l'économie réalisée sur les dépenses de fonctionnement ramène ce pourcentage à 14,3 %.

## 2. — LES DÉPENSES

Elles s'élèvent à 524,744 milliards de francs (+ 14,3 %) ; l'examen détaillé de celles-ci permet de constater :

a) La forte progression de la dette publique qui, hormis les remboursements et dégrèvements d'impôts, atteindra 26,9 milliards de francs (+ 6,9 milliards, soit + 35,4 %) essentiellement due à l'augmentation :

— de la dette perpétuelle et amortissable (+ 2 292 millions de francs), dont :

— intérêts d'emprunts d'Etat :

1973 .....	+	162 millions de francs
— 1978 (9,45 %, 8,80 %) .....	/	
— 1979 (9 %, 10 %, 10,8 %) .....	\	+ 2 250 millions de francs

— du coût de la dette flottante (+ 4 672 millions de francs) sous le double effet de l'élévation des taux d'intérêt et du financement des déficits des derniers exercices, qui se soldent ainsi qu'il suit :

— 1977 .....	—	18,3 milliards de francs
— 1978 .....	—	34,3 milliards de francs
— 1979 (prévision) .....	—	40 milliards de francs

soit, sur une période de trois ans, près de 100 milliards de déficit.

Il faut noter à cet égard que, d'une année sur l'autre, les charges d'intérêts des comptes de dépôts du Trésor, d'une part, des bons du Trésor et valeurs assimilées, d'autre part, s'accroissent respectivement de 843 et de 3 349 millions de francs.

Ainsi la charge budgétaire de la dette publique a considérablement augmenté au cours des années récentes ; elle consommera, l'an prochain, plus de 5 % des crédits inscrits au budget général, soit autant que le budget de l'Agriculture et à peine moins que celui de la Santé.

b) L'accroissement relativement important des dépenses civiles de fonctionnement d'un montant global de 186 milliards de francs (+ 19,8 milliards, soit + 11,9 %) est imputable notamment :

— au titre des mesures acquises (+ 3 220 millions de francs) à l'augmentation des rémunérations de la fonction publique (+ 894 millions de francs) et à ses répercussions sur les crédits de pensions (+ 1 790 millions de francs) ;

- à l'ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (+ 4 775 millions de francs) ;
- à la modification résultant de l'application de textes (+ 417 millions de francs) ;
- au titre des *mesures nouvelles* (+ 16 285 millions de francs) à :
  - une provision pour hausse des rémunérations répartie dans les divers budgets (3 031 millions de francs) ;
  - des dotations intéressant la fonction publique et les prestations sociales (+ 9 525 millions de francs) ;
  - des crédits en faveur de la recherche scientifique (+ 880 millions de francs) et de la formation professionnelle (+ 184 millions).

Le nombre des créations d'emploi sera réduit : ramené de 66 032 en 1977 à 40 511 en 1978 et 24 181 en 1979, il sera en 1980 de 19 693, mais surtout les créations nettes sont en réduction importante passant de 22 705 en 1979 à 14 639, soit 8 066 de moins que l'année précédente.

Les principaux secteurs bénéficiaires sont les Postes et Télécommunications (+ 5 500 emplois), la Justice (+ 2 480 emplois) et les forces de sécurité (+ 2 000 emplois).

De plus, conformément aux orientations définies par le VII<sup>e</sup> Plan, les effectifs de chercheurs croîtront à un taux voisin de 3 % grâce à la création de 374 emplois. Au total, 1 267 emplois seront créés dans ce secteur (dont 597 pour les intégrations).

c) *La majoration sensible des dotations réservées aux interventions* qui représenteront au total 164,9 milliards de francs (+ 23 milliards de francs, soit + 16,2 %) en raison essentiellement du développement des *interventions sociales* (+ 17,6 %).

Il faut noter :

— au titre des *mesures acquises* des ajustements des crédits d'aide médicale et sociale (+ 2 336 millions de francs), des pensions des anciens combattants (+ 508 millions de francs), des subventions obligatoires aux communes (+ 476 millions de francs) et du Fonds national de solidarité (+ 297 millions de francs) ;

— au titre des *mesures nouvelles*, la progression des dotations réservées aux allocations aux travailleurs privés d'emploi (+ 4 292 millions de francs), à la protection sociale en agriculture

(+ 1 607 millions de francs), au Fonds national d'aide au logement et à l'aide personnalisée (+ 1 507 millions de francs), aux charges de retraites et des régimes sociaux particuliers (+ 981 millions de francs), aux subventions à divers régimes de sécurité sociale (+ 839 millions de francs), à l'application du rapport constant pour les pensions des anciens combattants (+ 830 millions de francs), au financement du Fonds national de solidarité et du Fonds spécial d'allocation vieillesse (+ 563 millions de francs).

d) Pour les équipements civils, *l'augmentation est assez modeste,*

— tant pour les *crédits de paiement* : 41,9 milliards de francs (+ 2 958 millions de francs, soit + 7,6 %),

— que pour les autorisations de programme (+ 4 962 millions de francs, soit + 10,9 %),

**ce qui, compte tenu de la hausse des prix attendue en 1979, signifie un recul en volume assez sensible de ces investissements publics.**

Cependant on peut noter de substantielles autorisations de programme au titre :

— du développement de l'énergie (de 283,9 à 586,3 millions de francs) .....	+ 106,5 %
— des équipements des établissements pénitentiaires (de 174,5 à 281,1 millions de francs).....	+ 61,1 %
— du Fonds d'aide et de coopération (de 633 à 942,2 millions de francs) .....	+ 48,8 %
— du Fonds de compensation pour la T. V. A. (collectivités locales) (de 3 200 à 5 000 millions de francs) .....	+ 56,2 %
— des monuments historiques (de 257 à 372,7 millions de francs) .....	+ 45 %
— de l'aide à la construction navale (de 1 355 à 1 706 millions de francs) .....	+ 25,9 %
— de l'amélioration du parc des logements existants (de 980 à 1 205 millions de francs).....	+ 23 %
— du développement de l'atome (de 1 400 à 1 642,8 millions de francs) .....	+ 17,3 %

Par ailleurs, il convient de signaler la *réduction relativement sensible de l'apport de l'Etat au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte* (de 2 180 à 1 685 millions de francs) — 22,7 %.

De manière plus globale, il apparaît que les *concours financiers de l'Etat aux entreprises nationales*, qui avaient stagné en 1979, seront augmentés en 1980 de 11,9 %, passant de 30,657 milliards de francs à 34,302 milliards de francs : hors charges de retraite, la croissance sera de + 10,4 % (de 19,894 milliards de francs à 21,964 milliards de francs).

e) *L'accroissement net des dépenses militaires* qui se montent à 105,4 milliards de francs (pensions comprises) soit + 13,2 milliards de francs et + 14,3 %.

Les dépenses ordinaires (65,5 milliards de francs contre 58,9) sont majorées de 11,3 %, essentiellement en raison de l'incidence de l'augmentation des rémunérations (+ 1 238 millions de francs), d'une provision pour relèvement de celles-ci (1 277 millions de francs), de l'ajustement des pensions (+ 1 514 millions de francs) et des crédits de fonctionnement courant (833 millions de francs) et de carburants (413 millions de francs).

Les *dépenses en capital* (39,8 milliards de francs contre 33,3 en crédits de paiement, soit + 19,5 % et 52,5 milliards de francs contre 42,9 en autorisations de programme, soit + 22,4 %) augmentent en raison de l'effort consenti en crédits de paiement pour les sections Air (+ 25,2 %) et Marine (+ 21,5 %) et en autorisations de programme pour les sections Air (+ 34,7 %) et Forces terrestres (- 21,4 %).

\*  
\*\*

Une présentation fonctionnelle des dépenses telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-après permet de constater que sur un montant de dépenses globales de 546 832 millions de francs, les secteurs peuvent être classés par ordre dégressif ainsi qu'il suit :

Education et culture.....	24,5 % (contre 25,2 % en 1979).
Secteur social, santé, emploi...	20 % (contre 19,5 % en 1979).
Défense .....	17,4 % (contre 17,3 % en 1979).
Pouvoirs publics, administration générale .....	10,8 % (contre 11,1 % en 1979).
Dépenses non fonctionnelles...	6,6 % (contre 5,6 % en 1979).
Transports et communications.	51,1 % (contre 5,3 % en 1979).
Logement et urbanisme.....	4,8 % (contre 4,9 % en 1979).
Industries et services.....	4,8 % (contre 5 % en 1979).
Agriculture et espace rural.....	3,2 % (contre 3,3 % en 1979).
Extérieur .....	2,8 % (contre 2,8 % en 1979).

Si l'on met à part les dépenses non fonctionnelles, on observe que le secteur social augmente d'une année sur l'autre de 0,5 points, et que parallèlement celui de l'éducation et de la culture régresse de 0,7 point.

En considérant la progression des dotations de 1979 à 1980, on constate que par rapport à un *taux moyen d'augmentation de + 14,4 %* et exception faite des dépenses non fonctionnelles trois secteurs enregistrent un effort plus important que la moyenne :

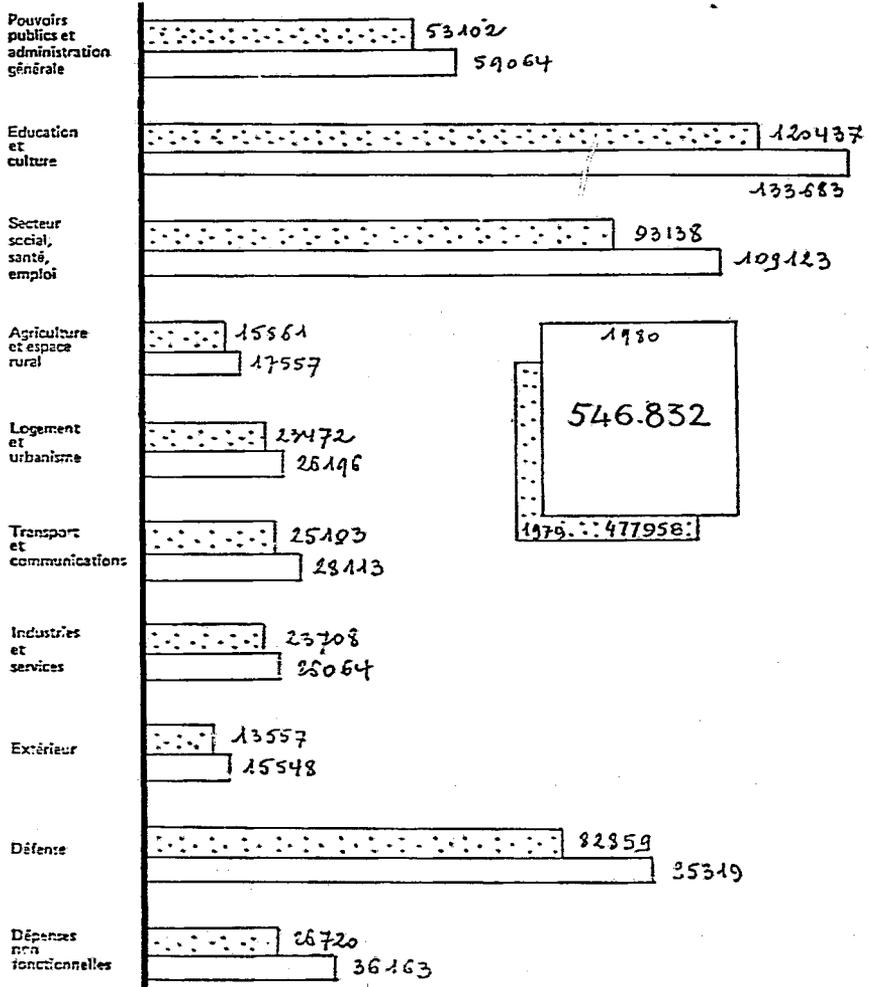
Secteur social, santé, emploi.....	+ 17,2 %
Défense .....	+ 15 %
Extérieur .....	+ 14,7 %

ce qui correspond aux priorités arrêtées par le Gouvernement, puis viennent :

Transports et communications.....	+ 12 %
Logement et urbanisme .....	+ 11,6 %
Pouvoirs publics .....	+ 11,2 %
Education et culture.....	+ 11 %
Agriculture et espace rural.....	+ 10,7 %
Industries et services.....	+ 9,9 %

Répartition des crédits par fonction.

(En millions de francs.)



### 3. — LES RECETTES

Les recettes brutes — y compris celles des comptes d'affectation spéciale (11,367 milliards de francs) — se montent à 606,739 milliards de francs. Compte tenu des divers prélèvements (collectivités locales et C.E.E. : — 55,798 milliards de francs) et des dégrèvements et remboursements fiscaux (— 41,850 milliards de francs), elles s'élèvent en 1980 à un montant global net de 509,091 milliards de francs.

Les recettes nettes du budget (hormis celles des comptes d'affectation spéciale atteignent 497,724 milliards de francs (+ 11,6 %).

Les recettes fiscales devraient s'élever à 567,7 milliards de francs, les recettes non fiscales à 27,6 milliards de francs, mais il convient de défalquer du total un montant de 97,6 milliards de francs résultant :

— d'un reversement de 38,3 milliards de francs au profit des budgets des collectivités locales :

- dotation globale de fonctionnement (+ 16,1 %)..... 966 milliards de francs.
- amendes forfaitaires de la police de circulation..... 195 milliards de francs.
- Fonds de compensation pour la T.V.A. .... 101 milliards de francs.

— d'un reversement de 17,5 milliards de francs au profit du budget des Communautés européennes (contre 15,6 milliards de francs en 1979),

— des remboursements et des dégrèvements d'impôts inscrits en dépenses au budget des charges communes pour un montant de 41,8 milliards de francs.

a) Les recettes fiscales : 567,735 milliards de francs (+ 12,7 %).

Les recettes fiscales seront augmentées de 64 105 millions de francs (+ 12,7 %) sur les évaluations de la loi de finances initiale pour 1979 et de 62 035 millions de francs sur ces évaluations révisées pour tenir compte des derniers résultats (+ 12,2 %) ; à ce jour, ceux-ci font apparaître :

— d'importants surplus en ce qui concerne les produits de l'enregistrement (+ 1 255 millions de francs) et de la T. V. A. (+ 2 706 millions de francs), ainsi que des plus-values de recettes non négligeables en matière de droits de douanes (+ 364 millions de francs) ;

— une moins-value nette du produit des impôts directs (— 2 157 millions de francs dont 1 533 pour l'impôt sur le revenu) et des impôts indirects (— 196 millions de francs).

Diverses modifications de la législation qui figurent dans la première partie du projet de loi de finances (mesures d'aggravation et d'allègement) se traduisent par une diminution de prélèvement de 767 millions de francs. Au total, les citoyens devraient payer, en 1980, 62 milliards de francs de plus qu'en 1979.

a 1) La *taxation des revenus des ménages* (127,8 milliards de francs, soit + 16,3 %).

Au titre des *allègements* (— 6 265 millions de francs), citons :

— l'élargissement des tranches du barème (+ 8 % pour les huit premières, + 4 % pour la neuvième et la dixième, pas de modification pour les trois dernières tranches) ..... — 5 700 millions de francs.

— le relèvement des limites d'exonération ..... — 195 millions de francs.

— des aménagements divers.. — 370 millions de francs.

Malgré cet ensemble d'allègements, le produit de l'impôt sur le revenu sera, en 1980, supérieur de 16,5 % à ce qu'il sera vraisemblablement en 1979 ; il devrait représenter 21,1 % du prélèvement fiscal total.

a 2) La *taxation des revenus des entreprises* (51,3 milliards de francs, soit + 4,8 %).

L'impôt sur les sociétés progressera de 4,8 % sur les évaluations révisées pour 1979 pour atteindre 51 275 millions de francs, soit 9 % des rentrées d'impôts et taxes (contre 9,8 % en 1979).

Par ailleurs, le projet de loi comprend une série de modifications qui auront une répercussion budgétaire dès 1980 dont :

— l'institution d'un prélèvement exceptionnel pour 1980 sur les entreprises de recherche et d'exploitation de gisements d'hydrocarbures..... + 500 millions de francs.

— l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés de la Caisse centrale et des succursales du crédit mutuel... + 45 millions de francs.

a 3) Les *impôts sur la consommation* (313,2 milliards de francs, soit + 12,8 %).

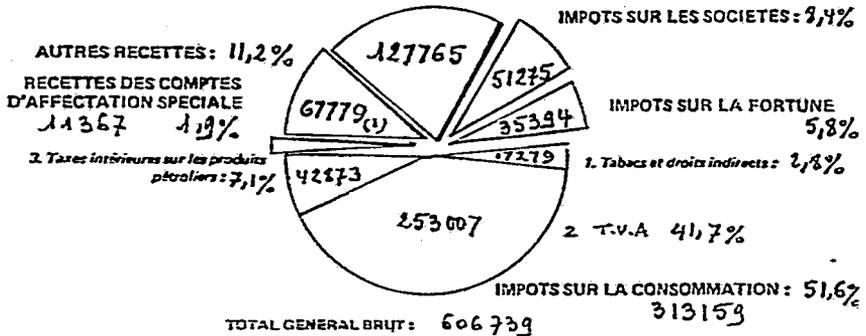
Nous regrouperons sous cette rubrique des mesures concernant les impositions traditionnelles qui frappent l'utilisation de biens et de services.

Les principales recettes supplémentaires au titre de 1980 sont imputables :

— au nouveau barème des droits de consommation sur l'alcool .....	+ 1 235 millions de francs.
— au relèvement des droits sur les boissons .....	+ 291 millions de francs.
— au relèvement des droits de francisation et de navigation sur les bateaux de plaisance.....	+ 34 millions de francs.
— au nouveau barème de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur .....	+ 970 millions de francs.

Avec un total de recettes évalué à 253 milliards de francs la T. V. A. devrait représenter, en 1980, 41,7 % du total général brut des ressources fiscales, contre 41 % en 1979. Ainsi, le montant global des impôts sur la consommation, soit 313,159 milliards de francs, constitue 51,6 % du prélèvement fiscal (51,4 % en 1979).

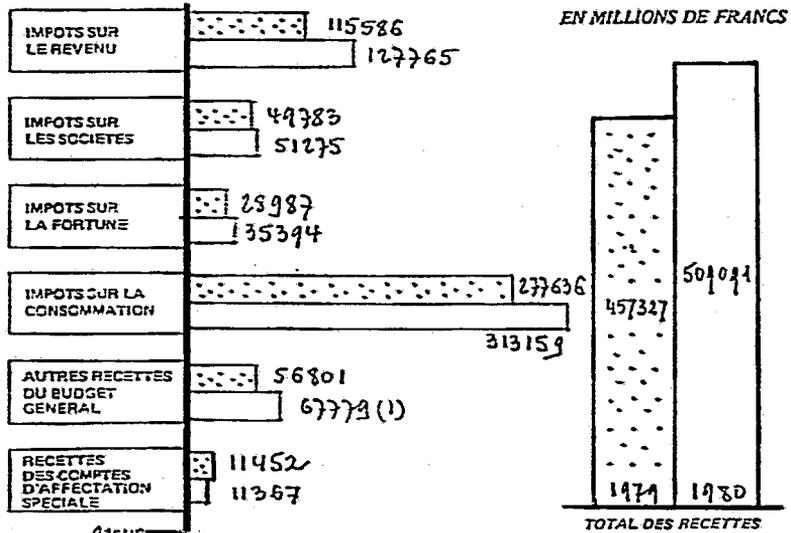
**IMPOTS SUR LE REVENU : 21,1%**



**TOTAL GENERAL BRUT : 606 739**

A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ..... - 38 262  
 prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés économiques européennes ..... - 12 536  
 dégrèvements et remboursements fiscaux ..... - 41 850

**TOTAL GENERAL NET : 509 091**



97648 A déduire : — prélèvement au profit des collectivités locales et des communautés économiques européennes  
 — dégrèvements et remboursements fiscaux

(1) Comportant 27657 millions de francs de recettes non fiscales et 40142 millions de francs d'impôts divers.

b) *Les recettes non fiscales :*

27,637 milliards de francs (+ 6,8 %).

Les recettes non fiscales augmenteront de 1 757 millions de francs (+ 6,8 %).

Les plus-values de recettes les plus importantes concernent les lignes suivantes :

- le produit des amendes pour infraction à la législation sur les prix ..... + 141 millions de francs.
- les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux..... + 200 millions de francs.
- les intérêts des dotations en capital accordées par l'Etat aux entreprises nationales ..... + 43 millions de francs.
- les frais d'assiette et de recouvrement des impôts versés à la C. E. E. + 42 millions de francs.
- les produits de la Loterie nationale et du Loto national..... + 40 millions de francs.

\*  
\*\*

Ainsi, les recettes globales brutes, y compris celles des comptes d'affectation spéciale, évolueront en 1980 par rapport à celles prévues pour 1979, ainsi qu'il suit :

- impôt sur le revenu..... + 10,3 %  
21,8 % de l'ensemble (21,4) ;
- impôts sur les sociétés..... + 3 %  
8,4 % de l'ensemble (9,2) ;
- impôts sur la fortune..... + 22,1 %  
5,8 % de l'ensemble (5,4) ;
- impôts sur la consommation ..... + 12,8 %  
51,6 % de l'ensemble (51,4) ;
- autres recettes du budget général..... + 19,3 %  
11,2 % de l'ensemble (10,5) ;
- recettes des comptes d'affectation spéciale..... — 0,7 %  
1,9 % de l'ensemble (2,1).

4. — LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les dépenses sur comptes d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) passeront de 11,3 milliards de francs en 1979 à 11,1 milliards de francs en 1980. Quant aux ressources, elles s'élèveront à 11,367 milliards de francs contre 11,452 milliards de francs en 1979.

Le solde créditeur passera de 181 à 199 millions de francs.

Deux dispositions législatives sont relatives à ces comptes :

— l'article 57 précise *l'emploi de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de radio et de télévision* : il est envisagé pour 1980 de porter le taux de cette redevance à 221 F (au lieu de 207 F) pour les postes « noir et blanc » et à 331 F (au lieu de 310 F) pour les postes « couleur » ce qui représente une hausse de 6,8 %.

Après déduction d'un montant de 220 millions de francs destiné à couvrir les charges du service de la redevance, le montant à répartir devrait s'élever à 3 569,8 millions de francs (hors T. V. A.) ;

— l'article 19 concerne *les ressources du Fonds spécial d'investissement routier*, qui devraient atteindre 5 268,4 millions de francs — en progression de 250 millions de francs sur celles de 1979 — dont 5 245 millions de francs (+ 5 %) au titre du prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers : il est proposé dans le projet de loi de porter à 12,35 % pour 1980 le taux de ce prélèvement qui avait été fixé à 12,06 % dans la loi de finances pour 1979.

Bien évidemment, les crédits de paiement ont été fixés au niveau des recettes. Quant aux autorisations de programme accordées, elles passeront à 5 978,1 millions de francs, en progression de 19,7 % sur celles de l'exercice précédent (4 994,7 millions de francs).

Le tableau qui suit donne la répartition des autorisations de programme du Fonds :

ACTIONS	BUDGET voté 1979.	PROJET de budget 1980.	VARIATION en pourcentage 1980/1979.
	(Millions de francs.)		
Autoroutes de liaison (constructions nouvelles) .....	1 312	1 240	— 5,8
Réseau national en rase campagne..	1 256	1 602	+ 27,5
Voirie en milieu urbain.....	1 053	1 370	+ 30,1
<b>Total réseau national.....</b>	<b>3 621</b>	<b>4 212</b>	<b>+ 16,3</b>
Amélioration du réseau départe- mental .....	181	181	»
Décongestion des centres urbains...	270	285	+ 5,5
Amélioration de la voirie commu- nale .....	195	180	— 7,7
Reconstruction de ponts détruits (guerre) .....	4	4	»
Sécurité et circulation.....	397	559	+ 40,8
Renforcements coordonnés.....	578	557	— 3,6
<b>Total .....</b>	<b>5 246</b>	<b>5 978</b>	<b>+ 13,9</b>

Il faut souligner l'étonnante disparité des variations des lignes du F.S.I.R. : on voudrait s'assurer que les choix ainsi effectués l'ont été en fonction de besoins réels.

### 5. — LES BUDGETS ANNEXES

La comparaison entre les budgets annexes de 1979 et de 1980 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.
	1979	1980	Diffé- rences.	1979	1980	Diffé- rences.	
	(Millions de francs.)						
<b>I. — Budgets annexes civils.</b>							
Imprimerie nationale.....	834	921	+ 87	35	32	- 3	+ 84
Légion d'honneur.....	47	50	+ 3	5	3	- 2	- 1
Ordre de la Libération.....	2	2	»	»	»	»	»
Monnaies et Médailles.....	628	666	+ 38	19	19	»	+ 38
Postes et Télécommunications.....	56 124	64 722	+ 8 598	24 680	26 227	+ 1 547	+ 10 145
Prestations sociales agricoles.....	31 863	36 240	+ 4 377	»	»	»	+ 4 377
Journaux officiels.....	175	202	+ 27	4	4	»	+ 27
<b>Totaux pour les budgets annexes .....</b>	<b>89 673</b>	<b>102 803</b>	<b>+ 13 130</b>	<b>24 743</b>	<b>26 285</b>	<b>+ 1 542</b>	<b>+ 14 670</b>
<b>II. — Budget annexe militaire.</b>							
Essences .....	1 974	2 426	+ 452	51	49	- 2	+ 450
<b>Totaux pour les budgets annexes .....</b>	<b>91 647</b>	<b>105 229</b>	<b>+ 13 582</b>	<b>24 794</b>	<b>26 334</b>	<b>+ 1 540</b>	<b>+ 15 120</b>

Nous n'examinerons en détail que les deux plus importants budgets annexes, celui des Postes et Télécommunications (+ 12,5 %) et celui des Prestations sociales agricoles (+ 13,7 %).

#### a) Les Postes et Télécommunications.

En 1980, seront autorisées 4 679 créations d'emplois et l'utilisation de 1,7 million d'heures d'auxiliaires et d'ouvriers. L'effectif global sera ainsi porté à 428 258 unités. De plus, 4 520 auxiliaires seront titularisés.

Les crédits de paiement pour dépenses en capital s'élèveront à 26 227 millions de francs dont :

— 2 064,7 millions de francs pour les remboursements d'emprunts :

— 300 millions de francs au bénéfice des sociétés de financement des télécommunications ;

— 22 141 millions de francs consacrés au paiement des installations neuves.

Les autorisations de programme progresseront de 1,8 % pour atteindre 24 350 millions de francs, dont 22 256 millions de francs consacrés aux seules Télécommunications qui continuent à bénéficier, dans ce budget, de la priorité des priorités.

En ce qui concerne les recettes de la Poste et des Services financiers, la progression des produits d'exploitation sera de 15,1 %. Pour les produits d'exploitation des Télécommunications, la croissance de 25,6 % est attendue essentiellement de l'évolution du trafic.

Le déficit d'exploitation de la Poste et des Services financiers est évalué à 1 037,6 millions de francs (1 712,8 millions de francs en 1979) ; l'excédent des Télécommunications doit atteindre 10 288,4 millions de francs (6 105,1 millions de francs en 1979). Comme en 1979, le solde sera donc positif pour 9 250,8 millions de francs (6 105,1 millions de francs l'an passé).

b) *Les prestations sociales agricoles.*

La croissance de l'ensemble des dépenses du B. A. P. S. A. est de 13,7 %. Les prestations « maladie » doivent progresser de 22,1 % et les prestations « vieillesse » de 12,5 %, alors que les prestations familiales n'augmenteront que de 1,6 %.

Les 36 240 millions de francs de recettes nécessaires pour équilibrer les dépenses seront couverts à concurrence de :

— 16,7 % par les cotisations des intéressés (6 057 millions de francs) ;

— 3,7 % par les taxes additionnelles propres à la profession (1 321 millions de francs) ;

— 22,6 % par les taxes additionnelles prélevées hors de la profession (8 188 millions de francs, notamment sur le produit de la T. V. A. qui fournit à lui seul 8 118 millions de francs : (22,4 %) ;

— 36,2 % par les versements du régime général au titre de la compensation démographique (8 620 millions de francs) et du Fonds national de solidarité (4 495 millions de francs) ;

— 20,8 % par le budget général (7 559 millions de francs).

6. — LES OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE

a) *Les prêts.*

a 1) *Les prêts consentis par le F. D. E. S.*

Les dotations du Fonds de développement économique et social passent de 4 455 millions de francs en 1979 à 5 070 millions de francs pour 1980 (+ 13,8 %).

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

Répartition des prêts du F. D. E. S.

BENEFICIAIRES	1979 Dotation révisée.	1980
	(Millions de francs.)	
<b>A. — Entreprises nationales.</b>		
E. D. F. ....	1 000	1 000
Compagnie nationale du Rhône.....	50	50
Gaz de France.....	250	250
R. A. T. P. ....	400	400
<b>Total A.....</b>	<b>1 700</b>	<b>1 700</b>
<b>B. — Prêts divers.</b>		
Ports maritimes et voies navigables.....	100	100
Tourisme : équipement hôtelier et thermal.....	300	300
Industrie .....	1 537	2 000
Divers :		
Artisanat individuel.....	500	580
Commerce .....	30	15
Pêches maritimes.....	100	100
Calamités .....	25	10
Caisse centrale de coopération économique.....	150	250
S. O. C. R. E. D. O. M. ....	13	15
<b>Total B.....</b>	<b>2 755</b>	<b>3 370</b>
<b>Total général.....</b>	<b>4 455</b>	<b>5 070</b>

Les dotations de prêts ouvertes au profit des entreprises nationales s'élèveront à 1 700 millions de francs comme dans le budget précédent.

Selon le rapport du conseil de direction du F. D. E. S., les engagements de dépenses d'équipement autorisés pour 1980 ont été fixés à 47 859 millions de francs (hors taxes) contre 42 973,6 millions de francs en 1979, ce qui représente une progression de 11,4 %.

Par ailleurs, les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires s'établissent à 3 370 millions de francs.

a2) *Les autres comptes de prêts.*

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) varie peu puisqu'il passe, d'une année sur l'autre, de 205 à 225 millions de francs (crédits de paiement) (+ 9,7 %).

L'effort consenti au bénéfice de la forêt (à travers la dotation du Fonds forestier national) est accusé puisque les autorisations de programme augmentent de 265 à 312 millions de francs (+ 17,7 %).

Les *prêts divers du Trésor*, avec 2 457 millions de francs augmentent de 1 230 millions de francs. Cette progression porte essentiellement le volume des prêts consentis à la Caisse d'amortissement pour l'acier.

b) *Les avances.*

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

Pour 1980, le montant des crédits de dépenses applicables aux comptes d'avances a été fixé à 72 001 millions de francs, celui des recettes à 71 912 millions de francs. La gestion se traduira donc par une charge nette de 89 millions de francs.

\*  
\* \*

Au total, le rapprochement des dépenses et des recettes supplémentaires qui déterminent les montants globaux du projet de budget pour 1980 conduit à constater :

— que la **priorité des crédits est accordée aux secteurs sociaux, santé et emploi puis à la défense et à l'extérieur ;**

— que **l'effort fiscal repose essentiellement sur le produit des impôts sur la consommation** et sur le revenu, même si une majoration relativement substantielle est attendue des impôts sur la fortune dont le montant global ne représentera encore que 5,8 % de l'ensemble des recettes.

On peut se demander à cet égard si l'augmentation de 12,8 % des impôts sur la consommation qui relève la part de ceux-ci par rapport aux recettes globales de 51,4 % à 51,6 % ne va pas à l'encontre de la volonté indiquée par le Gouvernement de rechercher une meilleure répartition de l'effort fiscal.

## B. — Les orientations proposées par le Gouvernement.

Devant les difficultés économiques nouvelles, le Gouvernement aurait pu pratiquer :

— une politique de *relance* pour lutter contre le ralentissement de l'activité conduirait, non seulement à accepter un fort déficit budgétaire, mais encore à priver les entreprises du soutien du marché financier ; en outre, elle entraînerait une création monétaire affectant la tenue du franc et notre compétitivité ; enfin, elle ne manquerait pas de relancer l'inflation et de déséquilibrer notre balance commerciale ;

— une politique d'*assainissement* rigoureuse pour freiner brutalement la hausse des prix et empêcher le déséquilibre des finances publiques : mais elle amènerait à pratiquer de telles coupes dans les crédits que notre activité en souffrirait et que notre politique de solidarité en serait compromise. En outre, il faudrait décider des prélèvements supplémentaires d'impôts qui surchargeraient les entreprises et amputeraient sérieusement le pouvoir d'achat des ménages.

Se refusant à recourir aux « facilités perverses d'une politique d'inflation », ou aux « rigueurs insupportables d'un budget de déflation », le Gouvernement a estimé qu'il y avait place pour un déficit délibérément mesuré en vue d'assurer l'activité du pays et de poursuivre l'effort de solidarité.

### 1. — LE SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ

Le Gouvernement se propose de traduire dans le projet de loi de finances pour 1980 un double effort en faveur de l'investissement et d'une politique active de l'emploi.

#### a) *L'action en faveur de l'investissement.*

Déjà des mesures importantes ont été adoptées au cours des derniers mois en vue d'une reprise des investissements productifs :

— la loi du 27 juin 1979 prévoit à cet effet des dispositions d'un coût budgétaire global d'environ 3,5 milliards de francs réparti sur 1979 et 1980 et correspondant pour l'essentiel aux orientations suivantes :

— encourager l'équipement des entreprises par une déduction fiscale de 10 % sur l'accroissement de l'investissement industriel d'une année sur l'autre ;

- accroître le caractère incitatif de certaines primes d'équipement par une majoration de 50 % de la base d'amortissement des immobilisations acquises à l'aide de ces primes ;
- favoriser l'effort de recherche des petites et moyennes entreprises en leur permettant d'amortir, dès l'année d'acquisition, 50 % de la valeur des équipements de recherche.

Par ailleurs, un dispositif en faveur du *secteur du bâtiment et des travaux publics* a été arrêté à la fin du mois d'août 1979 : des autorisations de programmes, ouvertes pour un montant de 2,55 milliards de francs, financeront :

— la construction de logements neufs et la réhabilitation d'habitations anciennes (1 117 millions de francs) ;

— des équipements contribuant à économiser l'énergie dans les bâtiments industriels et les édifices publics (508 millions de francs) ;

— un programme de travaux publics et d'infrastructures (assainissement, routes, hydraulique agricole : 925 millions de francs).

a 1) *Les dotations budgétaires.*

C'est cette politique active de l'investissement ainsi engagée depuis quelques mois que, selon le Gouvernement, le projet de loi de finances pour 1980 permettrait de poursuivre, les autorisations de programme des administrations civiles et militaires augmentant de 13,5 %.

Cependant le tableau ci-après fait ressortir que l'effort consenti est inégalement réparti :

	LOI de finances 1979.	PROJET de loi de finances pour 1980.	POURCENTAGE
	(En millions de francs.)		
Titres V, VI et VII.....	45 397	50 359	+ 10,9
Comptes spéciaux.....	6 249	7 179	+ 14,9
Total .....	51 646	57 538	+ 11,4
P. T. T. ....	23 908	24 350	+ 1,8
Total pour les budgets civils..	75 554	81 880	+ 8,4
Equipement militaire.....	42 892	52 500	+ 22,4
Total pour le budget de l'Etat..	118 446	134 388	+ 13,5

Ainsi, en raison du poids des équipements militaires qui augmentent de manière massive, les investissements civils ne croissent que de + 8,4 % ; c'est dire que les réalisations en volume

**pour 1980 seront inférieures à celles de 1979 compte tenu de la hausse des prix de 10,8 % prévisible pour cette année. Quoiqu'il en soit, il convient de souligner que dans cet ensemble certains secteurs seront plus favorisés que d'autres.**

a 2) *Les actions privilégiées.*

L'accent devrait être mis :

— sur l'amélioration du *réseau routier national* (+ 21,6 %) et de la *voirie urbaine* (+ 22,1 %) ;

— sur la *réhabilitation et l'amélioration de l'habitat ancien* (125 600 logements contre 110 000 en 1979) ;

— sur la recherche des *économies d'énergie* (+ 24 %, pour le budget d'équipement de l'Agence pour les économies d'énergie) et le développement des *énergies nouvelles* (développement de l'énergie solaire : + 40 % pour les crédits d'équipement et 18,8 % pour la recherche) ;

— sur l'aide aux *entreprises industrielles* (+ 62,7 millions de francs pour les actions de politique industrielle ; + 22,5 millions de francs pour les aides aux P. M. I., + 34,2 millions de francs pour l'adaptation des structures industrielles).

Parallèlement, les concours du F. D. E. S. à l'industrie privée sous forme de prêts participatifs passent de 1 537 millions de francs en 1979 à 2 000 millions de francs (+ 30,1 %) en 1980 ;

— sur la *recherche agronomique* (+ 16 %) et le développement rural (33 % pour les dotations inscrites aux actions de drainage, d'irrigation, de remembrement ainsi qu'aux investissements forestiers) ;

— sur l'aide à *l'artisanat* (+ 92 millions de francs, soit + 81,1 %) ;

— sur les concours en capital et les prêts du Trésor aux *entreprises nationales* qui s'élèveront globalement à 3 780 millions de francs : ainsi, en termes de paiement, les dépenses d'investissement de ces entreprises croîtront de l'ordre de 20 %.

Cet effort d'investissement public, civil et surtout militaire, est prolongé par l'augmentation importante des interventions sociales.

b) *Une politique active de l'emploi.*

Les crédits inscrits au titre des *actes pour l'emploi* s'élèvent à 3 510 millions de francs en 1980, contre 2 317 millions en 1979 (+ 51,5 %) ; les aménagements prévus au troisième acte pour l'emploi qui, rappelons-le, prolonge pour une période de trois ans

les dispositions du pacte précédent devraient entraîner une augmentation sensible du nombre des bénéficiaires qui passerait de 294 100 personnes au cours de la période 1978-1979 à 425 000 pour 1979-1980.

Le projet de budget contient également des crédits pour assurer :

— la participation de l'Etat au financement des mesures de la *Convention sociale relative à la sidérurgie* (510 millions) ;

— l'aide à la mobilité (251,1 millions de francs, + 46 %) ;

— le *renforcement des services publics de l'emploi* (1 499 emplois dans les services extérieurs du travail, 375 emplois pour l'Agence nationale pour l'emploi) ;

— *l'indemnisation des personnes privées d'emploi* (8 920 millions de francs au titre de la subvention à l'U. N. E. D. I. C. désormais chargée du paiement de l'ensemble des prestations servies aux salariés privés d'emploi, contre un crédit de 4 643 millions de francs en 1979).

## 2. — LA POURSUITE DE L'EFFORT DE SOLIDARITÉ

Le projet de loi de finances pour 1980 devrait également, dans l'esprit du Gouvernement, corriger l'effet du ralentissement de la croissance sur les revenus des personnes et des familles les moins favorisées et, en même temps, réduire les inégalités fiscales.

### a) *Les dispositions en faveur des plus défavorisés.*

A une date récente, le Gouvernement a pris diverses mesures susceptibles d'atténuer les difficultés rencontrées par tous ceux qui ont des revenus modestes :

— les personnes âgées, bénéficiaires de l'allocation du Fonds national de solidarité, ont reçu en octobre 1979 une majoration exceptionnelle de 200 F (400 millions de francs) ;

— l'allocation de rentrée scolaire et le complément familial ont été majorés à titre exceptionnel et respectivement portés à 400 F par enfant (1 050 millions de francs) et à 600 F (550 millions de francs).

### a 1) *Les familles.*

Les allocations familiales ont été augmentées le 1<sup>er</sup> juillet 1979 de 11,6 % et pour une famille de trois enfants elles ont été portées, à la même date, à 1 000 F par mois.

Il est prévu, en 1980, la création d'une prestation nouvelle : *le revenu minimum familial* pour les familles de trois enfants et plus.

a 2) *Les personnes âgées.*

Le niveau du minimum vieillesse devrait être porté, avant la fin de 1979, à 40 F par jour pour une personne seule (soit environ 30 000 F par an pour un ménage).

Les dépenses du budget général atteindront 12 500 millions de francs en 1980 au seul titre du Fonds national de solidarité.

a 3) *Les handicapés.*

Dans le budget de 1980, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés augmentent de 60 % par rapport à ceux de 1979 : 1979 :

— les *centres d'aide par le travail* qui accueillent 35 000 personnes, recevront une dotation globale de 1 250 millions de francs ;

— *l'allocation compensatrice* sera majorée et son taux maximum porté à plus de 2'000 F par mois ;

— la *garantie de ressources* bénéficiera à 60 000 personnes (40 % de plus qu'en 1978).

b) *Une nouvelle répartition de la charge fiscale.*

La charge des contribuables les plus modestes sera allégée : ainsi pour les contribuables âgés de moins de soixante-cinq ans et pour ceux âgés de plus de soixante-cinq ans, les *limites d'exonération de l'impôt sur le revenu* seront portées respectivement à 18 400 F et à 20 100 F, soit un relèvement de près de 10 %.

Dans le même esprit :

— le *seuil de perception des impositions directes locales* passera de 5 à 30 F, ce qui dispenserait du recouvrement plus de 2 millions de francs de cotes ;

— la limite du montant d'impôt sur le revenu donnant lieu au versement d'*acomptes provisionnels* sera relevée à 750 F (au lieu de 400 F) : ainsi 1,1 million de contribuables seront exonérés du paiement des acomptes.

Parallèlement, deux mesures accentueront la différenciation de traitement entre contribuables petits et moyens et contribuables fortunés :

— le plafonnement à 1 million de francs par *succession des exonérations de droits* attachés à certains biens ;

— *la réduction de droits accordée aux donations-partages.*

De même seront majorés les droits et taxes qui correspondent pour l'essentiel à des consommations coûteuses pour la collectivité : fiscalité sur les alcools, le tabac, les véhicules automobiles et les bateaux de plaisance.

### 3. — LA RÉORIENTATION DES DÉPENSES

Pour atteindre les deux objectifs qu'il s'est assignés, le soutien de l'activité économique et la poursuite de l'effort de solidarité, le Gouvernement a accepté un déficit budgétaire important de 31 milliards de francs que nous aurons à apprécier et a procédé à la réorientation des dépenses.

#### a) *La limitation des dépenses de fonctionnement des administrations.*

Sans doute, comme nous l'avons déjà indiqué, le nombre des créations d'emploi a été réduit (les créations nettes passant de 22 705 en 1979 à 14 639 pour 1980, soit 8 066 de moins que l'année précédente) ; la croissance des rémunérations a été limitée et les frais de gestion (déplacement, matériel) ont été contenus.

Des mesures d'économie, certes modestes, ont été demandées aux différentes administrations sur certains postes (parc automobile, publications administratives) tandis qu'un programme tendant à contracter la consommation en énergie a été mis au point.

Ces actions devraient être complétées par une économie forfaitaire de 1 % sur les dépenses de fonctionnement courant.

#### b) *Les priorités dégagées.*

Parallèlement à cet effort de limitation des dépenses, des choix ont été précisés. Ils portent essentiellement sur :

##### — *Les programmes d'action prioritaires :*

Près de 56 milliards de francs s'ajouteront en 1980 aux crédits inscrits au cours des quatre exercices précédents, ce qui portera le taux d'exécution de ces programmes à 95 % pour le budget général et à 93,4 % en tenant compte du budget annexe des P. T. T.

Il faut, à cet égard, souligner que les réalisations pourraient ainsi dépasser ce qui était initialement prévu dans certains programmes, notamment ceux consacrés :

— à une meilleure égalité des chances par l'éducation et la culture ;

— à la défense du patrimoine architectural ;

— à la valorisation des zones rurales ;

— au développement des entreprises petites et moyennes de l'artisanat ;

— à l'amélioration de la formation professionnelle des jeunes.

— *La programmation militaire* ;

La priorité donnée aux armées conduit à accroître le pourcentage des dépenses militaires par rapport au P. I. B. marchand (3,76 % en 1980 contre 3,67 % en 1979).

Les ressources ainsi dégagées favoriseront :

— le maintien de la priorité en faveur des forces militaires et le développement des futures générations de systèmes d'armes ;

— la poursuite de la réalisation des principaux programmes de matériel des forces classiques ;

— l'accroissement sensible de l'effort d'études et de recherches.

— *L'aide aux collectivités locales* :

En augmentation de 10 milliards de francs sur 1979 (+ 15,9 %), l'aide de l'Etat aux collectivités locales atteindra 73 milliards, principalement par la *dotation globale de fonctionnement* directement rattachée à la taxe sur la valeur ajoutée (37 966 millions de francs contre 32 708 millions de francs en 1979), étant observé que, sur la base actuelle des évaluations révisées de recettes de T. V. A., la régularisation au titre de 1979 au profit des collectivités locales à intervenir avant le 31 juillet 1980 serait d'environ 1 milliard de francs.

Par ailleurs, les crédits du *fonds de compensation de la T. V. A.* passeront de 3 200 millions de francs en 1979 à 5 000 millions en 1980 (+ 56,25 %).

— *La culture* :

Les crédits d'intervention augmenteront de 19,2 % et les autorisations de programme de 36,6 %. Les moyens nouveaux seront consacrés principalement :

— à l'enseignement de la *musique* (crédits de fonctionnement + 59,4 %) ;

— à la conservation et à la mise en valeur du *patrimoine*.

— *La justice* :

Comme en 1978 et en 1979, le budget de la Justice constitue une priorité : ainsi, en trois ans, celui-ci aura progressé de plus de 70 % et notamment les autorisations de programme auront plus que doublé.

Dans les services judiciaires, 2 036 emplois seront créés dont 1 480 au titre de la mise en place des conseils de prud'hommes ; 562 emplois nouveaux seront mis à la disposition de l'administration pénitentiaire qui, par ailleurs, bénéficiera d'un accroissement de 60 % des autorisations de programme afin de lui permettre d'achever la construction et la rénovation de certains établissements.

— *La sécurité :*

En 1980, 1 000 nouveaux emplois seront créés dans la police et 1 000 également dans la gendarmerie.

Les crédits supplémentaires dégagés pour l'amélioration du fonctionnement (173,5 millions de francs, + 19 %) et de l'équipement (71 millions de francs, + 31 %) des forces de sécurité accroîtront leur capacité opérationnelle et leur mobilité.

\*  
\*\*

Telle est la démarche suivie par le Gouvernement : les objectifs ont été précisés, les moyens arrêtés. La question se pose dès lors de savoir si le dispositif ainsi mis en place est susceptible d'avoir une action pleinement efficace sur l'environnement économique et social.

### C. — Un dispositif inadapté ?

Pour améliorer la situation de l'économie française dont nous avons souligné la fragilité, trois conditions paraissent, dans l'état actuel, nécessaires :

- assurer l'investissement productif ;
- soutenir la demande des ménages ;
- renforcer la lutte contre l'inflation.

Est-il possible, à travers le projet de budget présenté pour 1980, de répondre à ces exigences ?

#### 1. — L'INSUFFISANT FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

Les hypothèses économiques pour 1980 sont basées sur une croissance des investissements productifs des grandes entreprises nationales de 10 % contre 9 % en 1979 dans le même temps où ceux des entreprises industrielles s'accroîtraient de 3,2 % en volume contre 2,8 % cette année.

Il faut à cet égard souligner les raisons d'investir des firmes privées. Non seulement les capacités de production sont utilisées à près de 90 %, mais encore une partie de l'outil de production

est atteinte de vieillissement (ainsi le parc des machines-outils français est un des plus anciens : en 1978, un tiers seulement des machines en service chez nous avait moins de dix ans contre 37 % en Allemagne fédérale, 39 % en Grande-Bretagne, 42 % en Italie, 60 % au Japon).

Parallèlement, la situation financière des entreprises s'est nettement améliorée depuis trois ans : ayant retrouvé la liberté des prix et une plus grande souplesse de gestion, elles ont cessé de s'endetter. Même si des charges financières relativement lourdes pèsent encore sur elles, force est de constater le redressement sensible du taux d'autofinancement qui, stocks inclus, passerait de 65,2 % en 1979 à 66,1 % en 1980.

**Certes, nos entreprises ont, l'an dernier, investi 248 milliards de francs avec une progression de 2 % en volume, ce qui, par rapport à la production intérieure brute, met la France à égalité avec l'Allemagne fédérale, tout de suite derrière le Japon dans le peloton de tête des pays industrialisés ; cependant, aujourd'hui on constate une décélération de l'investissement.**

Le faible taux de croissance dans les pays européens, le ralentissement de l'expansion américaine, les incertitudes concernant tant les marchés récemment ouverts que les produits nouveaux, la majoration des taux d'intérêt sont présentés comme autant de raisons qui justifieraient le freinage enregistré dans ce domaine. Or, ces facteurs existent aussi pour les firmes étrangères qui, néanmoins, montrent une pugnacité étonnante, s'efforcent non seulement de défendre leur place sur leur marché intérieur mais également d'accroître leur part de marchés extérieurs.

Etrange économie libérale que la nôtre où nombre d'entreprises attendent que le Gouvernement donne l'impulsion, fournisse les aides jugées nécessaires, assure contre les risques. Sans doute dans des secteurs importants comme les économies d'énergie, les énergies nouvelles, les industries de la mer, qui pèseront de plus en plus lourd dans la puissance du pays, l'Etat a-t-il un rôle incitatif à jouer. Toutefois, les retards actuellement enregistrés risquent d'être d'autant plus pernicieux que, de nos jours, le mouvement technologique est rapide et le facteur technique décisif dans la compétitivité. C'est pourquoi, comme l'a souligné récemment le Président de la République, « la responsabilité des entreprises à l'heure actuelle c'est d'investir ».

Aussi, en l'absence de tout progrès significatif de l'investissement privé, faut-il craindre que l'augmentation de 13,5 % des dépenses d'équipement inscrites au projet de budget pour 1980 ne permette pas de pallier les insuffisances relevées dans ce domaine.

## 2. — LA PROGRESSION RÉDUITE DE LA DEMANDE DES MÉNAGES

Les mesures récentes prises en faveur des personnes les plus défavorisées et les dispositions présentées dans le projet de loi de finances pour 1980 tendent certes à corriger l'effet de ralentissement de la croissance sur leurs revenus. Mais tout en approuvant l'effort de solidarité ainsi marqué, on peut se demander si, compte tenu de la situation générale de notre économie, la consommation ne connaîtra pas, l'an prochain, un fléchissement d'autant plus brutal que la vigoureuse tenue de la demande observée présentement semble procéder d'une fuite en avant provoquée par les hausses de prix.

Il apparaît, en effet, que la croissance des revenus réels devrait être, en 1980, sensiblement inférieure à celle de 1979 : ce mouvement, comme l'indique le rapport économique et financier présenté en annexe du projet de loi de finances pour 1980, «résultera principalement de la décélération des salaires nets, liée à la fois à la modération de la progression des salaires nominaux et au relèvement des taux des cotisations acquittées par les salariés. Les prestations sociales contribueront également à cette évolution : en valeur réelle, leur progression atteindra cette année 5 % et 4,3 % l'an prochain alors qu'au cours des deux années précédentes, elle s'est située entre 7 % et 8 %. Aussi le pouvoir d'achat du revenu disponible brut s'infléchirait nettement : son augmentation serait de 1,8 % en 1979 et de 1,9 % en 1980 ».

Au reste, la projection économique pour 1980 laisse apparaître que le taux de croissance en volume de la consommation des ménages serait de + 2,5 %, soit sensiblement inférieur à celui de 1979 (+ 3,3 %) ; leur formation brute de capital fixe subirait l'an prochain une nouvelle diminution (— 0,6 %).

En outre, cette situation risque encore d'être aggravée si on tient compte de l'alourdissement de la charge fiscale sur le revenu qui résulterait du non-ajustement du barème d'imposition sur le montant de la hausse des prix. Si une telle mesure proposée par le Gouvernement dans le projet de budget pour 1980 n'était pas corrigée pour les premières tranches par le Parlement, elle affecterait essentiellement les salariés et plus particulièrement les ménages aux revenus modestes qui risquent de voir, dans certains cas, augmenter leur cotisation à l'impôt de 16 à 20 % selon la situation de famille, à pouvoir d'achat inchangé.

En conséquence, la moindre majoration des revenus salariaux conduira à une faible progression de la demande des ménages que ne compensera pas une légère accélération de la formation brute de capital fixe résultant de la contribution des entreprises nationales au soutien de l'activité.

C'est dire que la demande interne connaîtra en 1980 une moindre croissance (+ 2 % contre + 2,9 % en 1979) et que le ralentissement prévisible de notre activité pourrait s'en trouver accentué l'an prochain.

### 3. — LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE AGGRAVÉ

Le déficit prévisionnel pour 1980 est, rappelons-le, de 31 milliards de francs, soit en accroissement de 106,6 % par rapport à celui voté dans la loi de finances initiale pour 1979 qui était de 15 milliards de francs. Celui-ci, dans l'état actuel des comptes du présent exercice, s'élève à 34,8 milliards environ.

Ce découvert originel de 31 milliards de francs est présenté comme un instrument de politique économique : ainsi, après avoir souligné que « la France reste le pays qui a le plus faible pourcentage du déficit par rapport au P. I. B. parmi les pays comparables », le Gouvernement indique :

« — qu'il ne compromet pas le rétablissement à terme de l'équilibre des finances publiques ;

« — qu'il agit sur le taux d'activité, de telle sorte qu'on peut passer d'une croissance spontanée inférieure à 2 % à un taux volontariste de + 2,5 %, compatible avec un environnement international en sensible ralentissement ».

Sans doute, depuis cinq ans, les grands pays industrialisés, y compris le Japon, ont-ils tous connu des déficits publics relativement lourds : sur la base des prévisions de l'O. C. D. E. pour 1979, le déficit représenterait 2,2 % de la production nationale en France, 2,9 % en Grande-Bretagne, 5,4 % au Japon et 11,5 % en Italie.

Il ne serait certes pas sérieux de rechercher quelles sont les charges publiques qui ont conduit à ce déficit, même si l'on observe, au sein des dépenses, trois facteurs principaux de hausse, à savoir la défense nationale, la dette et les interventions, notamment sociales. De manière corrélative, il paraît aventureux d'affirmer, comme le fait le Gouvernement, que le déficit sert à financer le soutien de l'activité.

Au reste, ce déficit qui, par comparaison avec le produit intérieur, est d'un taux inférieur en 1980 à celui qui sera atteint en fin de l'année 1979, peut difficilement, pour ce motif, se justifier comme instrument de réanimation. En revanche, comme ce fut le cas pour celui des deux exercices précédents, il est susceptible de provoquer des difficultés monétaires dans la mesure où il serait couvert pour partie par un recours à la création monétaire excédant la norme établie (+ 11 % pour 1980). Si celle-ci était respectée,

n'y a-t-il pas lieu de penser que les crédits à l'économie seraient réduits à due concurrence ? Par ailleurs, l'appel au marché financier qui est beaucoup plus étroit chez nous que dans d'autres pays industriels ne risque-t-il pas de détourner l'épargne du financement de l'investissement privé et d'obliger ainsi certaines sociétés à emprunter à l'étranger ?

Il y a donc une certaine inadéquation entre une politique monétaire rigoureuse et une politique budgétaire relativement souple ; or, celle que traduit le projet de loi de finances pour 1980, malgré le bon choix de certaines orientations, apparaît bien telle dans la mesure où n'a pas été engagée la remise en cause de certains droits acquis. Et ce n'est certes pas l'économie forfaitaire de 1 % proposée par le Gouvernement sur les dépenses de fonctionnement qui modifiera cette situation.

Dans le cas où le déficit budgétaire ne serait pas financé complètement par l'épargne ou par la création monétaire à un niveau au plus égal à celui de la progression de la production intérieure, il constituerait, à l'évidence, un facteur aggravant d'inflation. Or, la France qui, dans le domaine de la hausse des prix — toute augmentation du coût du pétrole mise à part — parvient difficilement à s'aligner sur certaines nations industrialisées, comme l'Allemagne fédérale, ne saurait supporter des tensions inflationnistes supplémentaires, qui provoqueraient une détérioration plus forte de sa monnaie et de sa compétitivité et entraîneraient une nouvelle augmentation du chômage.

C'est pourquoi la comparaison du poids du déficit en France avec celui des autres nations industrialisées n'aurait de valeur réelle que si notre pays avait démontré sa capacité de juguler l'inflation par d'autres moyens que l'équilibre budgétaire, autrement dit, si des résultats incontestables avaient été obtenus en matière de contrôle de la masse monétaire et des revenus.

C'est pourquoi on peut se demander si le projet de budget de 1980 ne se présente pas davantage comme un document comptable enregistrant des évolutions essentiellement subies que comme l'instrument d'une politique économique réellement maîtrisée.

## CHAPITRE III

### D'AUTRES VOIES VERS LE MEME OBJECTIF

La politique économique actuellement définie est, dans l'état actuel, celle qui paraît, à travers le labyrinthe de difficultés de tous ordres, définir les objectifs les plus clairs en vue de l'adaptation nécessaire de notre appareil de production aux exigences de la concurrence internationale. Toutefois, force est de noter que ces objectifs étant nettement précisés, les voies pour y parvenir sont parfois mal repérées : l'action gouvernementale est, en effet, freinée par des entraves budgétaires et par l'insuffisance de mesures propres cependant à renforcer notre compétitivité et notre dynamisme.

#### A. — S'efforcer de briser certaines entraves budgétaires.

L'examen détaillé des divers fascicules conduit à constater que beaucoup trop de dépenses paraissent difficilement justifiées. Il ne s'agit pas de procéder, sans discernement, à des coupes sombres mais d'examiner les dispositions à adopter pour procéder à une nécessaire réduction :

- du train de vie de l'Etat ;
- des concours financiers aux entreprises publiques ;
- des transferts vers l'industrie privée ;
- de la fiscalisation des dépenses de sécurité sociale.

#### 1. — LA RÉDUCTION DU TRAIN DE VIE DE L'ÉTAT

Le gaspillage des deniers publics vient essentiellement de la résistance opposée par les administrations à voir remettre en cause l'opportunité de mesures prises souvent depuis de nombreuses années devenues inadaptées à la conjoncture actuelle.

Le poids des services votés est particulièrement important : ceux-ci, en effet, représentent pour 1980 91,1 % des dépenses de fonctionnement, 88,5 % des subventions et interventions et 44,8 % des crédits de paiement pour les dépenses en capital. Parallèlement, la charge de la dette publique s'alourdit, consommant près de 5 % des dotations inscrites au budget général.

Depuis l'exercice 1975, les déficits ont réapparu, pour des montants considérables, et il a fallu les financer : l'endettement

de l'Etat, qui était de 294,3 milliards de francs le 31 décembre 1977, a atteint 330,2 milliards de francs le 31 décembre 1978 et 355,6 milliards de francs le 30 mars dernier (dernière situation connue).

Les postes sont nombreux où des diminutions de frais pourraient être obtenues sans remettre en cause la marche des services : frais de déplacement, « séminaires », parc automobile, diffusion gratuite de revues aussi luxueuses que peu lues, chauffage des immeubles,... Par ailleurs, il conviendrait de limiter les commandes d'« études » à des organismes extra-administratifs étant observé que les bureaux sont généralement bien dotés en personnels compétents et suffisamment riches en informations, rapports, notes pour établir ces documents.

Ainsi pourraient être évités de multiples doubles emplois, des incohérences coûteuses et répétées.

## 2. — LA DIMINUTION DES CONCOURS FINANCIERS AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

Les concours financiers du budget aux entreprises nationales sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

	LOI de finances 1979.	PROJET de loi de finances 1980.	VARIATION 1980/1979.
<b>Energie :</b>			
E. D. F. ....	1 900	1 900	
G. D. F. ....	250	250	
C. D. F. ....	3 585	3 990	
<b>Transports :</b>			
S. N. C. F. ....	9 592	11 439	
R. A. T. P. ....	2 242	2 296	
C. G. M. ....	136	284	
S. N. C. M. ....	208	240	
Air France. ....	495	434	
Aéroport de Paris. ....	11	61	
<b>Industrie :</b>			
Snias - Snecma ....	895	785	
Renault ....	250	90	
E. M. C. (A. P. C. - M. D. P. A.) ....	180	75	
C. N. R. ....	50	50	
Divers .....	100	70	
Total .....	19 894	21 964	+ 10,4 %
<b>Charges de retraite :</b>			
S. N. C. F. ....	6 120	7 100	
C. D. F. ....	4 643	5 237	
Total .....	10 763	12 337	— 14,6 %
Total général. ....	30 657	34 301	+ 11,9 %

Ce tableau, qui a l'avantage de situer chaque entreprise dans le partage de l'aide publique, présente l'inconvénient de négliger l'objet des différents concours. En effet, ces flux financiers Etat-entreprises nationales peuvent être classés en trois catégories dont l'importance est la suivante pour 1980 :

	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE
Couverture des déficits d'exploitation (titre IV)..	18 084	52,7
Financement des investissements :		
Dotations en capital (titre V).....	2 180	6,3
Prêts du F. D. E. S. ....	1 700	5
Couverture des déficits des deux régimes sociaux (titre IV).....	12 337	36
<b>Total.....</b>	<b>34 301</b>	<b>100</b>

Ainsi, un peu plus du tiers du financement de l'Etat n'a aucun impact économique puisqu'il concerne la sauvegarde de régimes sociaux déséquilibrés. Un peu plus de 11 % constituent une aide à l'investissement — et il est normal que l'Etat actionnaire participe aux augmentations de capital. Mais est-il admissible que pour plus de 52 % les concours aux entreprises publiques servent à assurer le financement de défaillances de gestion dont la responsabilité n'incombe pas seulement aux dirigeants des entreprises tant sont lourdes les sujétions de service public ?

Est-il normal que les entreprises publiques reçoivent, bon an mal an, une dotation aussi importante de l'Etat et que, pour 1980, celle-ci, avec un montant de 34,3 milliards de francs, représente 6,5 % du budget général, soit l'équivalent du déficit de 31 milliards de francs présenté dans le projet de budget ?

### 3. — LE RÉEXAMEN DES TRANSFERTS VERS L'ENTREPRISE PRIVÉE

Des transferts de crédits budgétaires importants sont effectués chaque année du budget au profit de certaines entreprises privées dans le cadre d'aides.

Nous avons tenté de regrouper dans le tableau ci-après ces crédits tels qu'ils figurent au projet de budget pour 1980. Nous avons conscience des imperfections de ce travail qui requiert souvent la distinction, au sein d'une dotation unique, entre la part destinée à une entreprise nationale et celle qui revient à une firme privée.

Par ailleurs, nous n'avons pas intégré les allègements fiscaux dont peuvent bénéficier certaines entreprises, certains matériels ou

certaines secteurs : les chiffres globaux sont, de ce fait, sensiblement inférieurs à ceux qui auraient été obtenus si nous avions appliqué la grille, elle-même lacunaire, qui sert à présenter, en annexe à la loi de finances, les « fonds publics attribués à titre d'aide aux entreprises industrielles ».

	1979	1980
	crédits votés.	crédits demandés.
	(En millions de francs.)	
<b>I. — Aides intéressant plusieurs secteurs :</b>		
Aides au développement régional :		
Primes de développement et de location.	630	550
Primes et aides en faveur du commerce et de l'artisanat.....	32	50
Bonifications d'intérêt.....	1 132	1 181
Actions de politique industrielle.....	149	162
Aides à la recherche industrielle :		
Fonds de la recherche.....	269	410
Aides au pré-développement.....	26	10
Aide au paiement des redevances de pollution et pour la prévention.....	21	29
Aides aux investissements économisant l'énergie .....	98	226
Aides visant à améliorer les conditions de l'emploi :		
Prise en charge d'une partie des allocations de chômage partiel.....	343	343
Aides à l'adaptation professionnelle et aides à la formation.....	62	62
Contrats emploi-formation.....	455	554
<b>Total I.....</b>	<b>3 217</b>	<b>3 577</b>
<b>II. — Aides spécifiques à certains secteurs :</b>		
Constructions aéronautiques privées.....	47	47
Appareils aéronautiques nouveaux.....	1 136	1 199
Constructions navales.....	1 051	1 064
Aides aux industries informatiques et électroniques .....	419	303
Aides aux industries agricoles et alimentaires .....	338	362
Recherche pétrolière.....	246	253
Aides à l'industrie cinématographique.....	288	342
Aides à la presse.....	15	16
<b>Total II.....</b>	<b>3 540</b>	<b>3 586</b>
<b>III. — Garanties au commerce extérieur (net)...</b>	<b>1 500</b>	<b>1 600</b>
Prêts du F.D.E.S. au secteur privé.....	2 755	3 370
<b>Total général.....</b>	<b>11 012</b>	<b>12 133</b>

De quel poids pèsent au budget de 1980 les 12 milliards de francs qui résultent de notre recensement : 2,3 % du budget général. Soit le budget de l'industrie. Soit encore près du quart du produit de l'impôt sur les sociétés qui se trouve ainsi recyclé.

Cinq postes consommeront exactement les trois quarts des crédits, soit, en ordre décroissant : les prêts du F. D. E. S., les garanties au commerce extérieur, les constructions aéronautiques et navales, les bonifications d'intérêts.

Nous ne discuterons pas du bien-fondé de la plupart de ces aides ; cependant, s'agissant de celles consacrées à l'exportation, la question a été posée de savoir s'il est opportun de les favoriser.

En effet, ce n'est pas tant le principe de l'aide apportée par l'Etat au secteur privé qui semble critiquable que l'emploi qui en est fait : il apparaît que ces concours seraient concentrés au profit de quelques groupes industriels et essentiellement dans trois secteurs d'activité : la construction aéronautique, l'électronique et la construction navale. Or, en dépit de ces aides-abonnements, reconduites d'année en année, les entreprises bénéficiaires ne sont pas toujours en mesure de proposer des prix compétitifs et demandent à l'Etat des les assurer également « contre le risque économique » qui tend ainsi à « compenser l'insuffisance des firmes et diffère la nécessité pour elles de se mettre en état de compétitivité. Pire : l'élévation des prix de revient intérieurs, favorisée par la protection des marchés nationaux, rend de plus en plus coûteuse la garantie de risque à l'extérieur » (1).

C'est dire qu'il est urgent de rechercher une plus grande efficacité de l'aide publique à l'industrie privée, notamment en réduisant progressivement les concours à l'exploitation pour développer ceux à l'investissement et en subordonnant la reconduction de cette aide à l'amélioration progressive de la rentabilité des entreprises bénéficiaires.

#### 4. — LA FISCALISATION INSIDIEUSE DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Dans le domaine social, le budget de l'Etat a toujours supporté des dépenses d'assistance, ainsi que celles afférentes à l'aide médicale et à l'aide sociale, dont le montant s'établit à 15,6 milliards en 1980 contre 13,4 milliards l'année précédente, soit une progression de 16,4 %.

Mais, par ailleurs, au nom de la solidarité nationale, il assure le financement de certaines prestations instituées au profit des

---

(1) Le rapport Hannoun souligne la forte concentration et la faible efficacité des aides publiques à l'industrie, in *Le Monde* du 27 septembre 1979.

catégories les plus défavorisées (Fonds national de solidarité, aide au logement) ; il prend en charge également le déficit croissant d'un certain nombre de régimes qui connaissent des découverts en raison de leur structure démographique (mines, C. A. M. R., S. N. C. F.) ; enfin, il participe à la compensation généralisée entre les principaux régimes de couverture sociale.

La charge budgétaire de ces aides progressera de 14,8 % en 1980 passant de 38,3 milliards de francs en 1979 à 44 milliards de francs cette année.

	LOI de finances 1979.	LOI de finances 1980.	POURCENTAGE
	«En millions de francs.»		
A. — Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du régime général .....	Mémoire.	Mémoire.	
B. — Fonds national de solidarité...	11 647,5	12 500	
C. — Fonds national d'aide au logement .....	2 033	2 740	
D. — Aide personnalisée au logement .....	1 000	1 800	
E. — Fonds spécial.....	141	148	
Total I.....	14 821,5	17 188	+ 16
F. — Subventions à divers régimes :			
Régime des exploitants agricoles.	6 183	7 610,8	
Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines.....	5 377	6 102	
Caisse autonome mutuelle de retraite des chemins de fer secondaires .....	395,8	499,1	
Régime de retraite des agents de la S. N. C. F.....	6 120	7 100	
Etablissement national des invalides de la marine.....	1 331,1	1 552,5	
Régime de sécurité sociale des étudiants .....	158,2	181,9	
Divers régimes obligatoires.....	1 355	573	
Total II.....	20 920,1	23 619,3	- 12,9
G. — Compensation généralisée entre les principaux régimes (total III).....	2 574	3 184	- 23,7
Total des aides (I ÷ II + III).....	38 315,6	43 991,3	+ 14,8

Sans doute, la fiscalisation des dépenses sociales ne constitue-t-elle pas une aberration ; à la limite, on peut admettre que le budget de l'Etat soit l'instrument unique de la redistribution des ressources.

Ce qui est extrêmement préoccupant, c'est de constater la fiscalisation insidieuse des dépenses de sécurité sociale, dans un système mal adapté et dont l'indispensable mise en ordre devrait se traduire au contraire par un allègement de la participation de l'Etat.

## B. — Renforcer notre compétitivité.

Il n'est pas question de sous-estimer l'effort considérable accompli en faveur des entreprises ; cependant, en fonction des difficultés de la conjoncture, on est en droit de se demander si certaines mesures complémentaires ne devraient pas opportunément être adoptées en vue de renforcer leur compétitivité.

### 1. — LE RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le renforcement de la compétitivité de l'industrie française implique des restructurations dans certains secteurs qui seront certes difficiles. Aussi, il importe d'envisager :

- un allègement des charges sociales des entreprises :
- une réévaluation progressive des bilans ;
- une plus large ouverture des petites et moyennes entreprises sur le marché international.

#### a) *L'allègement des charges sociales des entreprises.*

Il n'y a dans le projet de budget pour 1980 aucune disposition permettant d'envisager un commencement de solution au lancinant problème des charges sociales des entreprises. Faut-il rappeler que « le revenu disponible brut » de celles-ci, c'est-à-dire les ressources dont elles disposent, représentait 12,7 % de la richesse créée en 1973, taux abaissé de 3 points en 1977 et qui se situerait en 1978 à 11 %, c'est-à-dire à un niveau inférieur à celui atteint cinq ans auparavant.

Dans le même temps, la part des salaires sur la richesse créée par les entreprises passait de 64,2 % à 68 %, soit en augmentation de 4 points dont presque 3 au seul titre des charges sociales (de 14,6 % à 17,4 %).

Sur la période 1973-1978, il apparaît que les charges sociales se seraient accrues en moyenne annuelle de + 7,3 %, le revenu disponible brut des entreprises de + 1,1 %, soit respectivement deux fois plus vite et 3,2 fois moins vite que la valeur ajoutée (+ 3,5 %).

De tels écarts démontrent qu'il est indispensable de maîtriser les charges sociales. Cette progression, qui, aujourd'hui, confine à l'absurdité, doit être stoppée ; on observe, en effet, que les entreprises sont amenées à diminuer leurs effectifs afin de restaurer leur rentabilité dans le même temps où leurs coûts s'accroissent en raison de la montée des cotisations de chômage.

Aussi, ce n'est pas en augmentant les cotisations payées par les employeurs et par les salariés que sera comblé le déficit de la Sécurité sociale, mais en réduisant les dépenses et en supprimant les gaspillages.

#### b) *La réévaluation des bilans.*

Il n'y a pas non plus dans le projet de budget de 1980 de dispositions concernant l'application des mesures de réévaluation des bilans adoptées par le Parlement. Une telle opération s'impose cependant pour permettre aux entreprises notamment :

- de rétablir la vérité de leurs comptes ;
- d'accroître leurs fonds propres, en améliorant leur capacité d'autofinancement ;
- de réduire leur endettement, diminuant de ce fait leurs frais financiers.

En revanche, par suite des amortissements présentement pratiqués qui ne tiennent pas compte de la dépréciation monétaire, les entreprises non seulement doivent puiser dans leurs réserves pour financer le simple renouvellement de leurs équipements, mais encore sont taxées sur un bénéfice fictif, artificiellement réévalué.

Sans doute, le « manque à gagner » pour les finances publiques étant important, cette indispensable remise en ordre devrait-elle être répartie sur plusieurs années. Toutefois, il conviendrait d'en faire profiter en premier lieu les entreprises les plus dynamiques et les mieux gérées, celles sur lesquelles reposent aujourd'hui nos chances de sortir de la crise.

#### c) *Le maintien du régime fiscal dans les Départements d'Outre-Mer.*

La remise en cause de certains allègements fiscaux accordés dans les Départements d'Outre-Mer, telle qu'elle résulte du projet de budget pour 1980, paraît à la fois inopportune et inutile dans la mesure où l'économie de la plupart de ces pays a été fortement ébranlée par des cataclysmes climatiques et atteinte sérieusement par la hausse des prix du pétrole.

Il est à craindre que les dispositions ainsi proposées par le Gouvernement, si elles étaient votées par le Parlement, ne conduisent à éloigner de ces départements les investissements et à peser sur une situation économique déjà précaire.

*d) Un meilleur accès des petites et moyennes entreprises à l'exportation.*

Il n'y a dans le projet de budget pour 1980 aucune mesure facilitant pour les petites et moyennes entreprises l'exportation des biens et services.

On sait que l'évolution très rapide du marché international et la spécialisation du travail nécessitent une adaptation accélérée des structures industrielles et financières. Or l'ambition de la plupart des gouvernements est de créer sur place des établissements mettant en valeur les richesses locales avec l'aide d'investisseurs étrangers auxquels il est généralement demandé une prise de participation au capital.

Cette participation s'entend également au plan de la gestion ; elle constitue une garantie non seulement pour le ou les partenaires locaux, mais aussi pour celui qui prend la participation car il pourra ainsi s'assurer auprès de la nouvelle société d'un maximum de débouchés pour sa propre production (ou pour celle de ses propres fournisseurs).

Dans le cas des petites et moyennes entreprises, il apparaît donc nécessaire de faire appel à un organisme financier spécialisé du secteur privé : il en existe par exemple en Allemagne fédérale (D. E. G.) et en Belgique où la S. B. I. (Société belge d'investissement international) est très active, notamment en Afrique.

Est-il besoin de souligner à cet égard que le succès d'une politique d'exportation se traduit non par la signature de quelques contrats même importants, mais par la création d'une implantation locale solide et permanente qui permet de subsister pendant les crises et surtout de redémarrer une fois celles-ci passées.

Si, en effet, la fourniture de grands ensembles « clefs en main » est soumise à des aléas politiques permanents (l'exemple récent des commandes iraniennes le montre bien), et si les variations de la politique mondiale réservent bien des déboires, en revanche force est de constater qu'une association avec des intérêts locaux publics ou privés pour la réalisation et le fonctionnement d'unités industrielles petites ou moyennes, échappe beaucoup plus facilement à de tels aléas.

Ajoutons que les exportations subséquentes ont souvent un aspect quasi inéluctable et que le mécanisme économique qui pourrait être ainsi rapidement mis en place à la disposition des P.M.E. constituerait un élément appréciable de soutien de l'activité et de l'emploi.

## 2. — LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE DE LA FAMILLE

Sans doute la loi de finances ne saurait-elle comporter les principales mesures à prendre en faveur de la famille ; les propositions faites par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale concernant l'élargissement du quotient familial à partir de trois enfants, les dispositions qui amélioreraient la situation financière des enfants handicapés, des orphelins, des veuves aux ressources insuffisantes constitueraient cependant une première étape sur cette voie.

Le discussion du budget offre ainsi au Parlement l'occasion de rappeler au Gouvernement la nécessité d'arrêter rapidement les mesures indispensables pour enrayer la catastrophe nationale que constitue la baisse de la démographie française : en 1981, donc dans quelques mois, la proportion des jeunes de moins de vingt ans sera redevenue inférieure à 30 %, comme ce fut le cas en 1945, mais dans une France alors économiquement et démographiquement ruinée.

Faut-il rappeler que, dans un pays dont la richesse a quadruplé entre 1950 et 1975, le volume des transferts sociaux en faveur des enfants est passé, au cours de cette même période, de 22 % à 5,9 % *per capita* ?

Or, si le chômage n'est pas responsable de la dénatalité, en revanche, la dénatalité pèse à terme sur l'emploi : dans les villages où l'exode rural a conduit à instituer la classe unique, cette régression démographique a déjà provoqué et risque d'amener de nombreuses fermetures définitives d'écoles, qui elles-mêmes accentueront l'exode rural.

Il est temps de procéder à une remise à niveau des allocations familiales et de faciliter leurs conditions d'obtention. Il s'agit non seulement d'appliquer le contrat de progrès avec les familles, mais encore d'accorder progressivement des droits propres aux mères de famille, l'éducation des enfants valant activité professionnelle.

Une telle politique familiale ne saurait être un « sous-produit de la politique démographique », mais l'expression volontaire de l'épanouissement familial, du droit au bonheur qui suppose la conci-

liation du métier et du foyer (complément familial, complément d'éducation, développement du temps partiel) et doit s'accompagner d'une action sur l'environnement, notamment par la mise en place d'équipements plus nombreux et le meilleur fonctionnement des services sociaux.

Cette politique s'insère dans un plan plus ambitieux de progrès social qui doit permettre la réduction des inégalités tant quantitatives perçues au niveau des revenus ou du patrimoine que qualitatives au plan des conditions de formation, de travail et de vie.

∴

La nouvelle croissance exige que nous surmontions un double défi : le défi industriel mondial et le défi des inégalités sociales. Il n'est pas certain que le budget proposé pour 1980 nous permette de relever ces deux défis. Malgré l'incertitude dominante ou plutôt en raison de celle-ci, le Gouvernement aurait pu, nous semble-t-il, explorer d'autres voies vers le même objectif.

## UNE GRAVE CONTRADICTION

En résumé, l'on ne saurait sous-estimer le caractère aléatoire du budget sur lequel notre Assemblée doit se prononcer. Tous les indices contribuent en effet à aggraver l'incertitude qui plane sur la conjoncture internationale dans laquelle la France est inscrite. Cependant, l'étroitesse de la marge d'intervention laissée aux Pouvoirs publics impose, au niveau budgétaire, la plus grande vigilance quant aux principes et la plus grande souplesse dans leur application. C'est ainsi qu'il est essentiel que l'exécution du déficit envisagé pour 1980 n'entraîne pas, comme ce fut le cas dans le passé, son dépassement sinon même son triplement.

Si nous ne pouvons qu'approuver les deux impératifs qui ont présidé à l'établissement du budget de 1980, les moyens mis en œuvre appellent trois observations :

1 C'est d'abord l'insuffisance manifeste du soutien apporté à l'investissement productif. Celui-ci aurait pu, aurait dû être beaucoup plus vigoureux ;

2 C'est ensuite la timidité de l'effort d'économie concernant le train de vie de l'Etat. La rigueur des temps imposait davantage ;

3 C'est enfin la fragilité des grands équilibres financiers : l'aggravation de l'I.R.P.P., sans réduction parallèle de l'impôt indirect, conduit à un alourdissement de la pression fiscale, donc à une ponction croissante de l'Etat sur la richesse nationale. A quoi s'ajoute la croissance incontrôlée des dépenses sociales avec, pour conséquence, la montée irrésistible des prélèvements obligatoires. Avec un taux de 41.6 % prévu pour 1980, la France se situe désormais au premier rang des grandes nations industrielles.

Il y a la menace d'une collectivisation insidieuse de l'économie qui ne paraît guère compatible avec la volonté maintes fois exprimée par les Pouvoirs publics d'orienter cette dernière vers davantage de responsabilité et d'efficacité.

Plus encore que le durcissement des contraintes que fait peser sur la France l'environnement international, cette contradiction est grave.