

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

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 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1978

ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : 5^e législ. : 3120, 3131 (tomes I à III et annexes 1 à 52), 3148 (tomes I à XX), 3149 (tomes I à III), 3150 (tomes I à VII), 3151 (tomes I à V), 3152 (tomes I à XXIV) et in-8° 770.

Sénat : 87 1977-1978.

Lois de finances. — Energie · Prix · Monnaie · Pétrole · Emploi · Commerce extérieur · Balance des paiements · Chômage · Prestations familiales · Logement · Salaires · Energie nucléaire · Electricité · Industrie · Agriculture · Salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.) · Conjoncture · Revenus · Investissements · Consommation · Vieillesse · Famille · Jeunes · Fonction publique · Retraite (âge de la) · Relations financières internationale · C.E.E. · Politique sociale · Impôt sur le revenu · Impôts indirects · Impôt sur les sociétés.

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière :	
Un an après	7
CHAPITRE PREMIER. — Un environnement international peu stimulant...	8
A. — L'activité économique progresse peu.....	8
1° Une production industrielle en faible amélioration, sauf aux Etats-Unis	9
2° Le chômage persiste.....	11
3° Le freinage difficile des prix.....	12
4° Les équilibres extérieurs s'améliorent.....	13
B. — Des politiques économiques contrastées.....	17
1° La relance chez les pays prospères.....	18
2° L'effort de redressement des pays en difficulté.....	19
CHAPITRE II. — La situation française : des résultats positifs.....	21
A. — La bonne tenue du franc.....	22
B. — Nos réserves de change s'accroissent.....	24
C. — Lent redressement du commerce extérieur.....	25
D. — La croissance de la masse monétaire a été contenue.....	26
E. — La hausse des salaires, sinon des revenus, a été stabilisée..	28
F. — La situation financière des entreprises s'est améliorée.....	29
CHAPITRE III. — Un point noir : la persistance de l'inflation.....	30
A. — Des éléments favorables à la décélération.....	30
B. — Des facteurs de hausse importants.....	31
C. — Des perspectives meilleures.....	32
CHAPITRE IV. — La politique économique : une marge étroite.....	34
A. — Mesures de soutien de l'activité au cours de 1977.....	34
B. — Le budget neutre de 1978.....	37
CHAPITRE V. — Offre et demande d'emploi.....	40
A. — L'activité économique : une évolution très diversifiée.....	40
B. — Vers un réveil de l'investissement?.....	44
C. — La demande d'emploi s'est encore accrue.....	46
La voie du possible.....	49

	Pages.
DEUXIEME PARTIE. — La loi de finances pour 1978.....	51
TITRE PREMIER. — Le contenu de la loi de finances pour 1978.....	53
Chapitre premier. — Les opérations à caractère définitif.....	56
A. — Le budget général	56
B. — Les comptes d'affectation spéciale.....	80
C. — Les budgets annexes.....	83
Chapitre II. — Les opérations à caractère temporaire.....	86
A. — Les prêts	86
B. — Les avances	91
C. — Les découverts	92
TITRE II. — L'impact du budget de 1978 sur l'environnement économique et social	93
Chapitre premier. — Le budget de 1978, instrument d'une longue cure d'assainissement	95
A. — Un déficit budgétaire accepté.....	95
B. — La consommation des ménages toujours contenue.....	97
C. — Investissements publics : une croissance très modérée....	99
Chapitre II. — Une priorité : la mutation de l'économie.....	102
A. — Les collectivités locales dans l'état.....	102
B. — Dynamiser l'entreprise	105
C. — La poursuite des transferts sociaux.....	106
D. — Les programmes d'action prioritaires : des résultats très inégaux	108
Chapitre III. — Les entraves budgétaires à l'action gouvernementale.	113
A. — La dette publique a doublé depuis 1974.....	113
B. — Le déficit des entreprises publiques s'aggrave.....	115
C. — L'entreprise privée débitrice de l'Etat?.....	116
D. — La fiscalisation croissante des dépenses de sécurité sociale.	119
Les conditions du succès.....	123

PREMIÈRE PARTIE

La situation économique et financière

UN AN APRES

La situation de la France, au terme d'un an d'une politique de redressement, ne se compare pas défavorablement avec celle des principales nations industrielles.

En effet, les grands équilibres économiques ont été sauvegardés ou améliorés : la valeur du franc sur le marché des changes s'est stabilisée, la croissance de la masse monétaire s'est ralentie, le déficit budgétaire est en diminution, nos échanges extérieurs sont en voie de rétablissement. Enfin, et peut-être surtout, la progression des revenus, notamment salariaux, a été fortement ralentie.

En revanche, malgré un blocage temporaire des prix, malgré la baisse de la T. V. A., la hausse des prix est restée supérieure aux prévisions. La croissance de la production s'est ralentie entraînant une aggravation du chômage.

C'est pourquoi, sans remettre en cause les objectifs fondamentaux, des mesures ont été prises en faveur de l'emploi (fin avril) et pour soutenir l'activité (fin août).

La persistance de l'inflation constitue donc le facteur le plus inquiétant de la conjoncture française au cours des douze derniers mois. Elle explique la prudence des mesures de soutien de l'activité et la persistance d'un chômage relativement élevé.

C'est donc sur elle avant tout qu'il convient de s'interroger.

CHAPITRE PREMIER

UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PEU STIMULANT

Après la reprise modérée de l'activité mondiale qui s'était manifestée en début d'année, succédant au ralentissement qui avait caractérisé le deuxième semestre de 1976, la période actuelle se présente sous un jour maussade et les prévisions ont dû être révisées en baisse pour la plupart des nations industrielles.

Si le maintien de la consommation des ménages et le développement de l'activité des services se sont maintenus, par contre la production industrielle et les investissements n'ont progressé que lentement et le taux d'utilisation des capacités productives est demeuré insuffisant.

La croissance réelle du produit national brut a été de l'ordre de 5,5 % en 1976 dans les pays à économie développée. Ce résultat a fort peu de chance d'être atteint en 1977.

A. — L'activité économique progresse peu.

Le tassement de l'activité varie selon les pays mais il affecte d'une façon générale l'ensemble des pays industrialisés où la croissance du produit national brut n'atteindra pas les 4 % prévus initialement pour 1977.

Si le rythme d'expansion du produit national brut observé en 1976 s'est à peu près maintenu au cours du premier semestre 1977, une pause est intervenue depuis. Tous les objectifs de croissance ont été révisés en baisse, y compris aux Etats-Unis ; selon les prévisions de l'O. C. D. E., ils s'établissaient comme suit, en rythme annuel de progression :

	PREMIER semestre 1977.	DEUXIEME semestre 1977.	PREMIER semestre 1978.
	(Pourcentage.)		
Japon	+ 5,75	+ 7	+ 5
Etats-Unis	+ 5,75	+ 5,50	+ 5,25
R. F. A.	+ 4,50	+ 3,75	+ 3,75
Royaume-Uni	0	+ 2,25	+ 1,50
Italie	+ 2	+ 0,25	+ 0,75
France	+ 2,75	+ 3	+ 3

Ce ralentissement quasi général est le reflet d'une production industrielle insuffisamment soutenue à la fois par les dépenses de consommation, les exportations et les investissements.

1° UNE PRODUCTION INDUSTRIELLE EN FAIBLE AMÉLIORATION, SAUF AUX ETATS-UNIS

A l'exception des Etats-Unis, la plupart des pays industrialisés ont vu leur production, sinon se réduire, du moins demeurer égale :

— au Japon, l'indice de la production industrielle est ressorti à 129,6 pour le mois de septembre, soit une hausse de 0,1 % par rapport au mois d'août, mais une hausse de 2,3 % d'une année sur l'autre ; cependant, pour le troisième trimestre 1977, on observe un déclin de 1,1 % par rapport au trimestre précédent ; sans doute, les exportations ont-elles continué de progresser, mais la demande intérieure n'a pas suivi, tandis que les stocks de produits finis étaient en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente ;

— en Belgique, la stabilisation de la production industrielle se poursuit du fait, notamment, du fléchissement des dépenses des ménages ;

— en Allemagne fédérale, la même faible progression de 1,8 % a été enregistrée en juin et en juillet, l'indice restant stable en août ; en un an (juillet-août 1977 comparés à juillet-août 1976), la production aura augmenté de 2,5 % ; simultanément, les entrées de commandes des mois de juillet et août sont restées inférieures à celles des deux mois précédents ;

— en Italie, où la demande intérieure continue d'être freinée, on n'escompte qu'une hausse de 1,75 % de la production industrielle pour l'année 1977 ;

— en Grande-Bretagne, le marasme qui s'est abattu sur le commerce de détail, à la suite de la régression de 7 % en taux annuel de la consommation du premier semestre 1977, explique pour partie la stagnation de la production industrielle depuis le milieu de l'année écoulée. Cependant, un mouvement de reprise a été observé en juillet et en août mais il demande à être confirmé.

Seuls échappent donc à cette situation les Etats-Unis : la production industrielle a progressé de 8 % au premier semestre 1977, le taux annuel d'expansion ressortant à 12 % pour le seul deuxième trimestre. L'accroissement des revenus personnels (11 % en taux annuel pour le premier semestre 1977 suivi d'une diminution de 0,4 % en août et septembre) devrait donner aux dépenses de consommation et à l'investissement résidentiel une nouvelle impulsion.

Si la demande des ménages ne constitue pas — sauf aux U.S.A. — un stimulant à la reprise économique, les dépenses d'équipement pourront-elles prendre le relais ? Sans doute, la situation financière des entreprises s'est-elle plutôt améliorée, compte tenu de l'évolution plus modérée des salaires par rapport aux prix. Mais les investissements productifs bénéficient peu de cet avantage, les entrepreneurs s'orientant plutôt vers des investissements de rentabilité, propres à économiser la main-d'œuvre.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, le volume de l'investissement productif n'était qu'un peu supérieur en 1976 au niveau qu'il atteignait dix ans auparavant et inférieur de 10 % à celui des années 1973 et 1974 ; après avoir progressé en rythme annuel de 8,6 % en 1976, il n'augmenterait que de 7,5 % en 1977, un ralentissement très net étant prévu pour le second semestre.

De même, au Japon et en Grande-Bretagne, l'augmentation des dépenses d'équipement devrait avoisiner les 6 % pour la présente année.

En fait, c'est le bas niveau d'utilisation des capacités de production qui entrave le développement des investissements : pour la plupart des pays occidentaux, le taux moyen se situe autour de 80 %, la Belgique connaissant le plus faible (73,7 % en mai) et le Japon le plus élevé (85 %).

Ces perspectives ne paraissent donc guère de nature à enrayer le phénomène du chômage, dont on constate l'aggravation générale.

2° LE CHÔMAGE PERSISTE

L'emploi a inévitablement subi le contrecoup de cette situation ; lorsque la reprise s'est manifestée, elle a été insuffisante pour provoquer des créations assez nombreuses et le ralentissement de l'activité observé actuellement entraîne une nouvelle hausse du nombre des chômeurs, ainsi qu'il ressort des données corrigées des variations saisonnières figurant dans le tableau suivant :

Taux de chômage.
(En pourcentage de la population active.)

	1976	1977								
		Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Septem- bra.
Etats-Unis	7,7	7,3	7,5	7,3	7	6,9	7,1	6,9	7,1	6,9
Japon	2	1,9	1,9	2	1,8	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Allemagne fédérale..	4,6	5,5	5,3	4,8	4,6	4,2	4,1	4,3	4,3	4
Royaume-Uni	5,4	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,7	6,3	6	6,2
Italie	3,7	6,8			6,6			7,7		

Les Etats-Unis et l'Allemagne sont les seuls pays où le niveau de chômage le plus récent est inférieur à la moyenne observée en 1976. Les mesures prises ici et là, incitant à un départ à la retraite (Belgique), à des créations d'emplois (Italie), à une meilleure insertion des jeunes sur le marché du travail (Allemagne fédérale, Grande-Bretagne, Italie), n'ont pas produit, pour l'instant du moins, l'effet escompté.

Par ailleurs, comme cela apparaît nettement aux Etats-Unis, les créations d'emplois ont été totalement absorbées par l'augmentation de la population active.

	1976				1977
	T. 1	T. 2	T. 3	T. 4	T. 1
Taux de croissance annuel de l'emploi..	4,7	3,4	1,8	2,1	4,1
Taux de croissance annuel de la population active.....	2,3	3,9	3,1	1,9	1,5
Taux de chômage par rapport à la population active.....	7,5	7,6	7,8	7,9	7,4

Selon les dernières statistiques publiées, l'Europe comptait, fin septembre 1977, 6 millions de chômeurs, soit 5,7 % de la population active, contre 5,89 millions en août. Il y a un an, la proportion de chômeurs par rapport à la population active n'était que de 5 %.

Partout, le sous-emploi affecte particulièrement les jeunes : les données du mois d'août montraient qu'en Europe, ils étaient plus de 2 millions et que, pour l'ensemble des 24 pays de l'O. C. D. E., alors qu'ils ne constituent que 22 % de la population active, ils représentaient environ 40 % du nombre total des chômeurs. Les femmes sont également victimes de la crise : elles représentaient 41 % du total des chômeurs, contre 38 % en juin 1976. En un an, tandis que le nombre des hommes sans emploi progressait de 9 %, celui des femmes augmentait de 20 %.

Une reprise vigoureuse de la croissance, susceptible de favoriser, sinon le retour au plein emploi, du moins une amélioration dans ce domaine, se heurte toutefois aux contraintes que font peser sur les économies occidentales la persistance de l'inflation et le déséquilibre des échanges extérieurs.

3° LE FREINAGE DIFFICILE DES PRIX

Des progrès ont été réalisés en matière de hausse des prix. Le taux d'inflation moyenne pondérée des prix à la consommation des pays industrialisés ressortait à 13 % en 1974, à 11 % en 1975 et à 8 % en 1976. Mais depuis le début de 1977, on constate une nouvelle accélération : au deuxième trimestre, le coût de la vie a dépassé en moyenne de 8,2 % le niveau de la même période de 1976 et pour les douze mois d'août 1976 à août 1977, l'indice de hausse des prix des pays de l'O. C. D. E. s'est élevé de 9,2 %.

Cette remontée s'explique par la répercussion de conditions météorologiques défavorables sur les prix des produits alimentaires et pour une large part par la dernière envolée des cours des matières premières : l'indice global des prix de gros des trente-sept produits faisant l'objet d'échanges internationaux (base 1970 = 100) a atteint son niveau record en avril dernier, soit 272,4 (17,9 % de plus qu'en janvier). Le fléchissement de cet indice, revenu à 244,6 en juin et la poursuite de ce mouvement de baisse en juillet et août pour les troisième et quatrième mois consécutifs

justifient une prévision plus optimiste concernant les prochains mois. Cependant, un risque de tensions subsiste du fait de hausses salariales trop élevées et non gagées par des gains de productivité.

Cette amélioration, de caractère général, ne revêt pas partout la même importance et des marges considérables subsistent entre les pays comme en témoigne le tableau suivant :

Prix à la consommation.

(Pourcentages de variation par rapport à la période précédente, non désaisonnalisés.)

	TAUX ANNUELS			
	1974	1975	1976	12 derniers mois connus.
Etats-Unis	11	9,1	5,8	6,6
Japon	24,5	11,8	9,3	7,6
Allemagne fédérale.....	7	6	4,5	3,7
France	13,7	11,7	9,6	9,9
Royaume-Uni	16	24,2	16,5	17,5
Italie	19,1	17	16,8	18,8
Canada	10,8	10,8	7,5	8,4
Belgique	12,7	12,8	9,4	7,8
Pays-Bas	9,6	10,2	8,8	7,4
Suisse	9,8	6,7	1,7	1,8

Exception faite de la Suisse, qui paraît avoir pleinement maîtrisé l'évolution de ses prix, au prix d'une stagnation totale de la production, l'écart est notable entre l'Allemagne fédérale, où la hausse du coût de la vie est inférieure à 4 %, et le Royaume-Uni ou l'Italie, dont les taux d'inflation approchent 20 %. Entre ces extrêmes, certains pays obtiennent aujourd'hui des résultats meilleurs qu'à la fin de 1976 : ce sont le Japon, la Belgique, les Pays-Bas : d'autres connaissent des tensions nouvelles, comme les Etats-Unis ou le Canada, par exemple.

4° LES ÉQUILIBRES EXTÉRIEURS S'AMÉLIORENT

La persistance, au niveau des échanges commerciaux internationaux, de déséquilibres nés de la crise du pétrole ou amplifiés par elle, pose des problèmes d'autant plus difficiles à résoudre que les solutions possibles doivent répondre à des exigences contradictoires.

La nécessité de réduire leurs déficits impose à certains pays de développer leurs exportations en diminuant leurs importations, mais ils recourent alors trop souvent à des moyens qui s'apparentent au protectionnisme avec toutes ses conséquences néfastes. Par ailleurs, les excédents pétroliers, qui représentent une large part de la contrepartie de ces déficits, ne sont pas près de disparaître, même si l'hypothèse d'une stabilisation des cours du pétrole se vérifiait, ce qui est improbable.

Toutefois, l'équilibre des paiements globaux pourrait être sensiblement amélioré dans les pays industrialisés : ainsi, pour les douze prochains mois, les exportations des pays membres de l'O. C. D. E. devraient augmenter de 7 % tandis que les importations ne progresseraient que de 5 % ; de même, le déficit des opérations courantes sur biens et services qui se situait en taux annuel entre 40 et 50 milliards de dollars au quatrième trimestre 1976 et au premier trimestre 1977, pourrait s'établir aux environs de 25 milliards de dollars au milieu de 1978.

Le tableau ci-après, établi à partir des documents publiés par l'O. C. D. E., illustre la configuration des balances commerciales de différents pays appartenant à cette organisation :

Balances des opérations sur biens et services.
(Milliards de dollars. — Taux annuels désaisonnalisés.)

	1975	1976		1977		1978
		Premier semestre.	Deuxième semestre.	Premier semestre.	Deuxième semestre.	Premier semestre.
Etats-Unis	11,7	1,9	— 3,1	— 16	— 12	— 13
Canada	— 4,9	— 4,8	— 3,7	— 4	— 3,75	— 4
Japon	— 0,7	5,2	2,1	9,5	4,5	4,5
France	— 0,1	— 3,5	— 8,6	— 4,5	— 3,75	— 3,25
Allemagne fédérale.....	3,8	3,7	2,2	3	2	2,5
Italie	— 0,6	— 3,7	— 1,9	— 1,5	0,5	1
Royaume-Uni	— 3,7	— 2	— 3,3	— 1,25	1,5	2,5
Belgique - Luxembourg.	0,3	— 0,2	— 0,7	— 0,5	0	0,5
Pays-Bas	1,6	2	2,7	1,5	2,25	2,5
Total O. C. D. E. ...	— 6,5	— 16,5	— 36,5	— 33	— 27,5	— 25

La position excédentaire du Japon, de l'Allemagne fédérale et des Pays-Bas devrait se maintenir ; parmi les pays actuellement déficitaires, l'Italie et le Royaume-Uni devraient connaître des progrès notables.

a) *Les pays en suréquilibre.*

Le Japon et l'Allemagne fédérale continuent d'amasser des excédents substantiels :

— le premier a enregistré un record au terme des six premiers mois de l'année fiscale (mars à septembre). le solde commercial s'étant élevé à 8,79 milliards de dollars contre 5,10 milliards de dollars au cours de la période correspondante de l'exercice précédent ; la progression des exportations ressort, au cours de ce semestre, à 19 %, tandis que l'accroissement des importations n'a été que de 10 % ;

— le second totalisait, pour les neuf premiers mois de 1977, un excédent commercial de 26,3 milliards de DM contre 24,7 pour la période correspondante de 1976.

Fortement sollicités par leurs partenaires pour contribuer à un assainissement général, le Japon et l'Allemagne fédérale, qui avaient jusque là fait la sourde oreille, ont subi au cours de l'été la pression américaine. L'avertissement que constituait la baisse du dollar a produit son effet ; des programmes de relance ont été mis au point qui devraient entraîner, pour ces deux pays, un développement de leurs achats à l'étranger.

b) *Les pays déficitaires.*

Le déficit commercial américain, qui s'est élevé à 9,2 milliards de dollars en 1976 et qui pourrait atteindre 27 milliards de dollars en 1977, constitue sans doute un facteur d'entraînement pour la reprise mondiale. Mais il résulte surtout des achats de combustibles (qui ont augmenté de 31 % au cours du premier semestre 1977 par rapport à la période correspondante de 1976). *Il ne bénéficie donc que partiellement aux pays fournisseurs des Etats-Unis.*

Par contre, le Royaume-Uni et l'Italie paraissent, comme la France, engagés sur la voie du redressement :

— le déficit commercial britannique qui ressortait à 36 millions de livres en juillet (111 millions en juillet 1976) contre 81 millions en juin, s'est transformé en excédent aux mois d'août (141 millions de livres) et de septembre, les importations continuant à diminuer sensiblement ;

— le déficit italien paraît, lui aussi, en bonne voie de résorption. Les ventes à l'étranger ont progressé de 40 % entre le premier semestre 1976 et la même période de 1977 ; pour les huit premiers mois de l'année, les exportations ont augmenté de 33,2 % et les importations de 21,3 %.

Les progrès réalisés dans ces deux pays devraient donc s'élargir dans les prochains mois, contribuant au retour vers l'équilibre de la balance des opérations courantes de l'Europe des Neuf.

c) Les excédents pétroliers.

Le problème des excédents pétroliers continue de peser sur les équilibres internationaux. Certes, les pays producteurs de pétrole connaissent des difficultés liées à un tassement de la production, mais la progression de leurs avoirs officiels, si elle n'a dépassé en 1976 que légèrement celle enregistrée en 1975, reste située à un niveau élevé.

Le solde de la balance des opérations courantes de ces pays a évolué de la façon suivante : 62 milliards de dollars en 1974, 34 milliards en 1975, 42 milliards en 1976, vraisemblablement 41 milliards en 1977.

Le tableau ci-après fait apparaître l'utilisation de l'excédent de ressources disponibles des pays de l'O. P. E. P. et ses emplois :

	1974	1975	1976
	(En milliards de dollars.)		
Balance des opérations sur biens et services....	62	34	42
Excédent de ressources disponibles.....	57	36	40
Accroissement apparent des réserves (1).....	42	14	15,5
Dépôts en euromonnaies.....	23	8	11
Balances sterling (2).....	5,5	— 0,25	— 2,5
Dépôts dans les banques des Etats-Unis et achats de fonds d'Etat américains (3).....	9,5	3	4,75
Organisations internationales (4).....	4	3	2
Autres investissements.....	15	22	24,5
Actions et obligations de sociétés des Etats- Unis.....	1,25	3,75	3
Autres investissements aux Etats-Unis.....	1,5	3,75	3,75
Autres investissements au Royaume-Uni.....	2	0,5	1,25
Investissements dans d'autres pays.....	10,5	14,25	16,25

(1) Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ne sont pas nécessairement égaux à la somme de leurs éléments.

(2) Compte non tenu de l'ajustement de valeur.

(3) Y compris les dépôts bancaires à long terme.

(4) Mécanisme pétrolier et obligations de la B. I. R. D

L'importance même des excédents accumulés nourrit les analyses des spécialistes. On peut cependant considérer comme un élément favorable la tendance de leurs détenteurs à diversifier leurs placements, qui deviennent moins liquides.

Selon les spécialistes du Fonds monétaire international, un meilleur fonctionnement du processus d'ajustement dans les années à venir est réalisable, à condition que soit assurée « une croissance satisfaisante du commerce mondial ».

La question qui se pose est donc celle de savoir quelle contribution peuvent apporter au développement de la croissance mondiale les principaux pays industrialisés, compte tenu de la conjoncture actuelle.

B. — Des politiques économiques contrastées.

Des données qui précèdent, il ressort que l'activité économique du monde occidental est toujours hésitante : le taux de croissance sera inférieur en 1977 à celui atteint en 1976 et ne dépassera pas 4 % alors qu'au Sommet des 7 et 8 mai derniers, les engagements pris portaient sur des objectifs de croissance se situant entre 4,5 et 5,5 % d'expansion. Selon l'O. C. D. E., les perspectives pour le deuxième semestre 1977 et le premier semestre 1978 ne sont pas très favorables et l'expansion paraît devoir être modeste, sauf aux U. S. A. où la croissance devrait se poursuivre plus rapidement.

Aussi, la C. E. E. et le F. M. I. ont-ils demandé aux pays dont la balance des paiements est excédentaire (R. F. A., Pays-Bas, Belgique dans une certaine mesure) de donner la priorité à la relance, allant jusqu'à préconiser le renoncement provisoire au rétablissement des équilibres extérieurs si celui-ci doit permettre de stimuler la consommation, pour retrouver un rythme de croissance suffisant.

Mais la crainte de l'inflation constitue un frein aux initiatives propres à soutenir la demande et, compte tenu des capacités productives demeurées inemployées, les réticences à investir se perpétuent, entraînant la persistance et le développement du chômage.

C'est pour tenter de sortir de ce cycle — demande et investissements faibles, d'où chômage accentué — que certains pays, notamment ceux qui ont obtenu des résultats satisfaisants sur le

plan de l'inflation et des équilibres extérieurs, ont adopté ou prévu des mesures propres à entraîner une reprise défailante. Par contre, des politiques restrictives sont maintenues ou renforcées dans les pays aux prises avec des problèmes pressants d'inflation et de balance des paiements.

1° LA RELANCE CHEZ LES PAYS PROSPÈRES

Mus par des nécessités internes ou cédant aux pressions dont ils sont l'objet, le Japon et l'Allemagne, notamment, ont arrêté une série de mesures destinées à stimuler la demande et les investissements.

Pour leur part, les responsables ouest-allemands ont décidé, par leur plan de relance du 14 septembre dernier, d'injecter dans l'économie 12,63 milliards de DM (5,43 milliards de dollars); le Gouvernement nippon, réaffirmant son objectif d'atteindre un taux de croissance économique de 6,7 % pour l'exercice en cours, a adopté, de son côté, un programme portant sur 2 000 milliards de yens (7,55 milliards de dollars).

La Belgique et les Pays-Bas, qui s'orientent également dans la préparation de leur prochain budget vers une politique de relance, prévoient de renoncer à une majoration des impôts directs et de renforcer leur lutte contre le chômage. En Belgique, des dépenses d'un montant de 60 milliards de francs belges, soit 6 % de l'ensemble des charges du pays, seront consacrées à lutter contre le sous-emploi.

Enfin, les taux d'escompte pratiqués dans ces pays (6 % en Belgique, 4,25 % au Japon, 3 % en Allemagne fédérale) devraient constituer un facteur incitatif supplémentaire.

En adoptant ces mesures de relance, ces pays devront cependant consentir à une nouvelle aggravation de leurs déficits budgétaires.

Quant aux Etats-Unis, qui s'étaient engagés plus tôt dans une orientation expansionniste de la politique budgétaire, comportant des déductions en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, des crédits d'impôt aux entreprises au titre de l'emploi, de nouveaux programmes de travaux publics, un renforcement des dispositifs d'emploi et de formation, etc., ils ont enregistré des résultats assez satisfaisants pour leur permettre de prévoir une

activité soutenue. Si toutefois des signes de faiblesse apparaissaient, les autorités américaines pourraient envisager de nouvelles mesures tendant à augmenter les dépenses publiques et à alléger la fiscalité. Le dogme du retour à l'équilibre budgétaire, qui s'était traduit en 1976 par un déficit des finances publiques représentant 2,6 % du produit national brut contre 4,5 % en 1975, est provisoirement abandonné : passant de 66,4 milliards de dollars en 1976 à 45 milliards en 1977, le déficit budgétaire de 1978 pourrait s'élever à plus de 61 milliards de dollars.

2° L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES PAYS EN DIFFICULTÉ

Plus nombreux sont les pays qui ont dû maintenir ou renforcer des plans de redressement rendus nécessaires par des déséquilibres internes et externes et des rythmes inflationnistes élevés. Parmi eux, l'Autriche, le Danemark, la Suède, l'Espagne, le Portugal figurent aux côtés de la Grande-Bretagne et de l'Italie. Certes, pour ces deux derniers — notamment pour la Grande-Bretagne qui vient d'adopter un programme de relance de 1 milliard de livres — les efforts déjà entrepris commencent à donner des résultats appréciables, notamment en matière de lutte contre l'inflation et sur le plan des échanges extérieurs. Toutefois, une sévère politique d'assainissement devra être poursuivie pour consolider une situation encore fragile. *La concurrence internationale ne pourra donc que s'en trouver aggravée.*

Le pouvoir d'achat britannique, notamment, s'est très sensiblement érodé au cours de la deuxième phase de la politique des revenus qui s'est close le 31 juillet dernier : les revenus se seront élevés en moyenne de 8,8 % alors que dans le même temps les prix augmentaient du double (17,6 %). La poursuite de la décélération du coût de la vie, la modération envisagée des hausses salariales pour la phase trois de la politique des revenus, compensée par des allègements d'impôts directs accordés en août et en octobre derniers, devraient ne pas compromettre les acquis déjà enregistrés.

Le redressement de la situation financière des entreprises britanniques, celui espéré des industries italiennes à la suite des mesures prises en août dernier tendant à instituer un avoir fiscal sur les dividendes et à accorder un abattement fiscal aux souscripteurs d'actions nouvelles, devraient se traduire par un développe-

ment des investissements. La dernière baisse des taux d'escompte (11,5 % en Italie, 5,5 % en Grande-Bretagne) constitue un élément supplémentaire d'incitation.

Une gestion monétaire rigoureuse est pratiquée dans ces deux pays ; c'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, par exemple, la masse monétaire n'a augmenté que de 1 % au cours du premier semestre de la présente année. La marge de manœuvre est plus étroite en Italie où se contrarient la nécessité de soutenir par le crédit l'appareil productif et de financer un déficit des finances publiques et des entreprises nationalisées qui a pris des proportions alarmantes.

Ces diverses mesures de redressement arrêtées par les gouvernements britannique et italien, si elles ont entraîné une aggravation du chômage, se sont traduites positivement en matière de lutte contre l'inflation, d'appréciation de leurs monnaies respectives, d'augmentation des réserves de change. Ce tableau est encore éclairé par les derniers résultats du commerce extérieur qui permettent d'envisager, à bref délai, le retour à l'équilibre de leurs balances des paiements.

*
* *

Tel est l'environnement international, à maints égards maussade et préoccupant, dans lequel se place la situation économique de la France.

CHAPITRE II

LA SITUATION FRANÇAISE : DES RESULTATS POSITIFS

Alors que l'objectif final de ralentissement de l'inflation et de redressement de l'économie n'est pas encore atteint, les objectifs intermédiaires sont, eux, en bonne voie de réalisation.

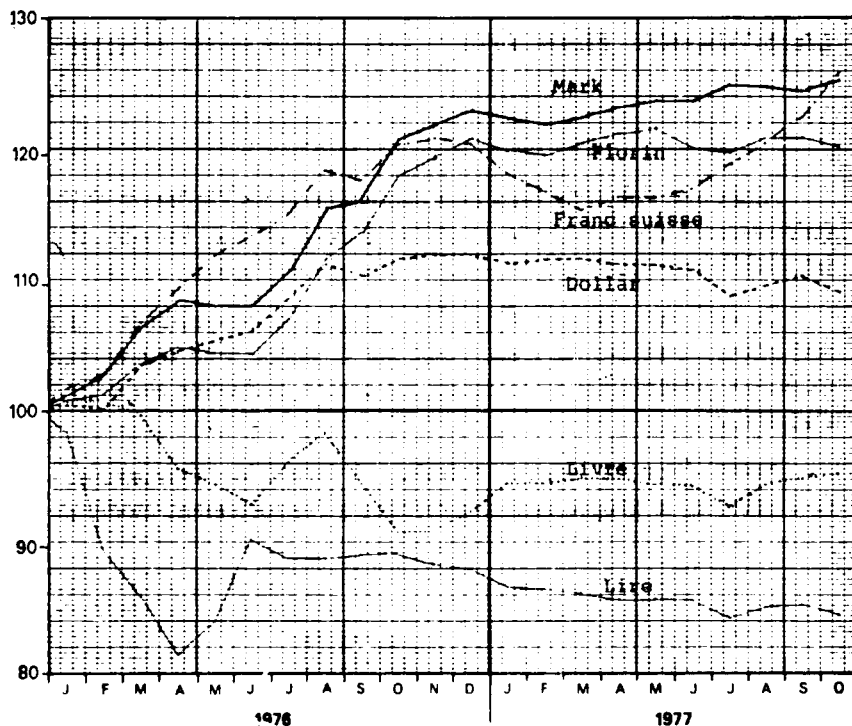
Ce qu'il est convenu d'appeler « les grands équilibres » est soit atteint (stabilité du franc), soit sur la bonne voie (commerce extérieur, progression de la masse monétaire, réduction du déficit budgétaire).

Autre élément devant entraîner à terme le ralentissement de l'inflation, la progression des revenus a été fortement modérée.

A. — La bonne tenue du franc.

Le graphique ci-après retrace l'évolution des principales devises par rapport au franc depuis le début de 1976.

Indice du cours des principales devises par rapport au franc.



On voit qu'après une très forte dépréciation au cours des neuf premiers mois de 1976 (sauf par rapport à la livre anglaise et à la lire italienne) le franc s'est stabilisé. Au cours de l'année écoulée c'est à l'étranger qu'il faut chercher les principaux événements qui ont affecté les marchés des changes :

— baisse du franc suisse au début de l'année, suivie d'une remontée continue depuis juillet ;

— repli du dollar au cours du mois de juillet, suivi d'un redressement partiel en août et septembre et d'une nouvelle chute en octobre ;

- dévaluation de la peseta espagnole de 20 % le 12 juillet ;
- dévaluation des couronnes suédoise (10 %), norvégienne (5 %) et danoise (5 %) fin août ;
- poursuite de la bonne tenue du mark ;
- redressement de la livre à l'automne.

En pratique, la plus grande stabilité est observée par rapport au dollar (sauf lors de ses accès de faiblesse en juillet et octobre), ce qui implique une dépréciation du franc par rapport aux monnaies plus fortes (deutschmark en particulier) et une appréciation par rapport aux monnaies plus faibles (telle que la lire italienne).

Cette stabilisation du franc a été obtenue, il est vrai, grâce à deux mesures rigoureuses dont l'une, l'accroissement de l'endettement des entreprises françaises à l'étranger, ne pourra pas être poursuivie indéfiniment sans risque et dont l'autre, le maintien de taux d'intérêts élevés, a eu des effets négatifs sur les prix et sur l'investissement. Cependant, les succès enregistrés permettent d'envisager une certaine amélioration : l'endettement à l'étranger semble se ralentir et les taux d'intérêt ont pu à la fin d'août être légèrement abaissés. Toutefois, la remontée des taux d'intérêt aux Etats-Unis et sur le marché des eurodollars ne permet guère d'envisager prochainement un nouvel abaissement.

Outre qu'elle est le signe de la confiance retrouvée vis-à-vis de l'étranger, cette stabilité aura eu une influence bénéfique sur le commerce extérieur.

En effet, depuis la généralisation des taux de change flottants, il est établi que la dépréciation des monnaies comporte plus d'effets négatifs — elle renchérit les importations — que d'effets stimulants sur les exportations. La stabilité du franc aura ainsi freiné la hausse du prix des importations sans pour autant compromettre le développement de nos exportations.

B. — Nos réserves de change s'accroissent.

De fin octobre 1976 à fin octobre 1977, nos réserves de change sont passées de 86 426 à 102 058 millions de francs. La plus grande part de cette augmentation provient des réévaluations effectuées chaque semestre en fonction de l'évolution des cours :

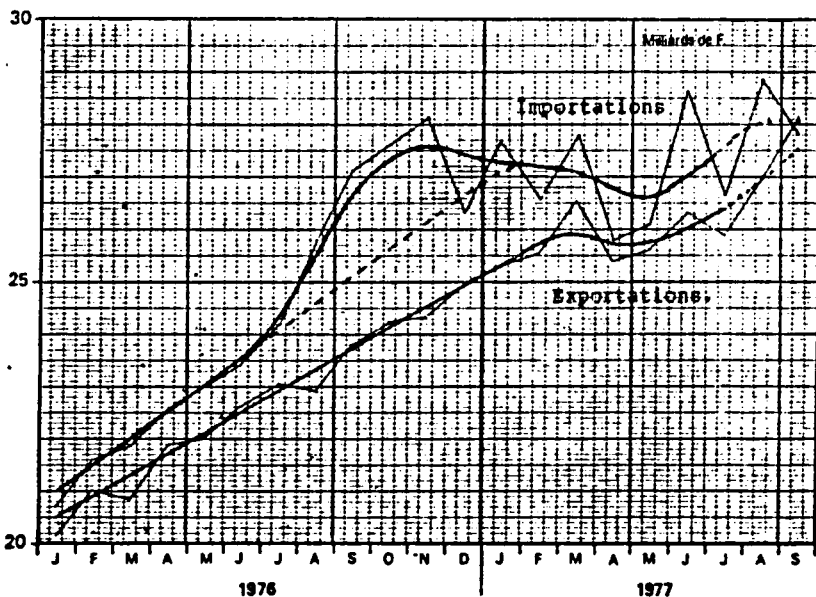
— au 31 décembre 1976, les avoirs en or ont été réévalués de 3 333 millions de francs, les devises de 1 037 millions de francs et les créances sur le F. M. I. de 312 millions de francs, ces deux derniers postes traduisant la dépréciation du franc au deuxième semestre 1976 ;

— au 30 juin 1977, les avoirs en or ont été réévalués à nouveau de 9 265 millions de francs ; les avoirs en devises ont au contraire diminué de 133 millions de francs et les créances sur le F. M. I. de 36 millions de francs, traduisant cette fois la bonne tenue du franc.

Le solde de l'augmentation, soit 1 747 millions de francs, résulte des opérations courantes, c'est-à-dire pour l'essentiel, de l'excédent des achats de devises sur les ventes effectuées par le Fonds de stabilisation des changes.

C. — Lent redressement du commerce extérieur.

Le graphique ci-après montre l'évolution depuis le début de 1976 de nos échanges avec l'extérieur :



Le rythme de croissance des exportations, qui était très élevé jusqu'en mars 1977 (+ 23 % par an en valeur, soit un peu moins de 10 % en volume), s'est nettement ralenti jusqu'en juillet du fait du fléchissement de l'activité économique observé dans de nombreux pays, mais a repris à l'automne.

Tout au long de 1976 les importations avaient été très affectées par la dépréciation du franc et par les conséquences de la sécheresse, amenant un déficit record de 20,5 milliards de francs. En 1977, l'évolution des importations semble liée à celle de l'activité : stagnation de janvier à mars, forte diminution en avril et en mai, reprise ensuite. Le niveau élevé d'août paraît dû à l'augmentation très nette de la consommation au cours de ce mois. Si cette reprise de la consommation reste ponctuelle, on peut espérer une nouvelle réduction du déficit au cours des derniers mois de l'année, surtout

si la croissance des exportations est favorisée par les mesures de relance prises dans certains pays étrangers. Le résultat de septembre (la balance commerciale a été excédentaire pour la première fois depuis deux ans, de 421 millions de francs), même s'il est exceptionnel, est très encourageant.

Cependant, pour les neuf premiers mois de 1977, le déficit atteint 10,5 milliards de francs (soit un taux de couverture moyen de 95,7 %) alors que le rapport économique et financier joint au projet de budget prévoit un déficit de 12,5 milliards de francs pour l'ensemble de l'année. La très nette amélioration d'avril-mai avait donné l'espoir d'un redressement plus rapide qui ne semble pas devoir se confirmer.

Par produits, la croissance des exportations de demi-produits (chimie, caoutchouc, tissus, sidérurgie) et de produits manufacturés de consommation (vêtements, automobiles) a été particulièrement vive tandis que les exportations de biens d'équipement qui avaient fortement progressé en 1976 stagnent.

Du côté des importations on remarque la croissance très rapide des produits alimentaires (fruits et légumes et, du fait de l'évolution des prix, café et cacao) et assez importante des produits manufacturés de consommation. Par contre les importations d'énergie, qui avaient fortement crû à la fin de 1976, sont maintenant stabilisées.

D. — La croissance de la masse monétaire a été contenue.

L'évolution récente des différentes définitions de la masse monétaire (M 1, M 2 et M 3) et de leurs composantes est retracée dans le tableau ci-dessous.

	PREMIER semestre 1976.	DEU- XIEME semestre 1976.	PREMIER semestre 1977.	PREMIER trimestre 1977.	DEU- XIEME trimestre 1977.
	(Pourcentage).				
A. — Disponibilités monétaires (M 1)	+ 5,6	+ 2	+ 3,6	+ 3,5	+ 0,2
B. — Disponibilités quasi-monétaires	+ 10,2	+ 7,9	+ 6,5	+ 3,8	+ 2,6
C. — Epargne et bons du Trésor.	+ 10,2	+ 8,4	+ 7,4	+ 3,6	+ 3,7
A + B Masse monétaire (M 2)...	+ 7,7	+ 4,7	+ 5	+ 3,4	+ 1,6
B + C Placements liquides.....	+ 10,2	+ 8,2	+ 6,9	+ 3,7	+ 3,1
A + B + C Liquidités (M 3).....	+ 8,3	+ 5,9	+ 5,6	+ 3,7	+ 1,9
Crédits de caractère bancaire....	+ 7,6	+ 7,6	+ 5,6	+ 4,3	+ 1,2

Ce tableau montre que le ralentissement de la croissance de la masse monétaire avait été obtenu dès le deuxième semestre 1976, grâce au blocage des prix et à la modération de la croissance. L'évolution, au cours du premier semestre 1977, confirme cette tendance avec, toutefois, une forte différence entre le premier et le deuxième trimestre : la croissance beaucoup plus lente du deuxième trimestre résulte à la fois de la mini-récession observée en avril-mai et de la ponction opérée par l'emprunt d'Etat de 8 milliards de francs qui a été souscrit à 70 % par les particuliers. Cependant, les résultats de juillet marquent une très nette reprise de la progression de la masse monétaire. Néanmoins, en un an (juillet 1976-juillet 1977), la masse monétaire aura crû moins rapidement que lors des années précédentes (+ 11,2 % pour M 2 et + 12,5 % pour M 3). L'objectif fixé par le Gouvernement (progression inférieure à 12,5 % en 1977 pour M 2) sera donc vraisemblablement atteint. Cependant, il faut interpréter ce résultat avec prudence.

Cette moindre croissance est due pour une large part à la très faible progression de l'activité économique (voire sa légère régression au deuxième trimestre 1977). De plus, le ralentissement de la croissance de la masse monétaire ne semble pas avoir produit sur le rythme de l'inflation les effets qu'ont été en droit d'en attendre. Enfin, ce succès a été favorisé par deux faits qui comportent par ailleurs des inconvénients.

En effet, si on examine l'évolution des contreparties de la masse monétaire, on constate :

— une très faible progression des créances sur le Trésor public (+ 3,3 %) malgré un déficit budgétaire en diminution mais encore important (37,8 milliards de francs en 1975, 17,2 en 1976 et environ 16 en 1977). Cela résulte de l'emprunt d'Etat qu'il faudra bien rembourser, ce qui pèsera sur les exercices ultérieurs ;

— les crédits à l'économie ont, eux aussi, ralenti leur progression. Ceci résulte sans doute des mesures gouvernementales pour limiter la progression du crédit. Cependant, il faut rappeler l'importance des crédits accordés hors encadrement (prêts aux P. M. E, prêts pour faciliter l'exportation) et des emprunts souscrits par les entreprises à l'étranger.

Ce ralentissement semble donc dû avant tout au comportement des entreprises dont l'investissement est resté modéré : surtout elles en ont profité pour assainir leur situation financière, c'est-à-dire se désendetter ou, le plus souvent, s'endetter moins.

E. — La hausse des salaires, sinon des revenus, a été stabilisée.

La modération de la progression des revenus était un objectif essentiel du programme de lutte contre l'inflation.

En ce qui concerne les salaires on a effectivement observé un ralentissement : le taux de salaire horaire a augmenté de 2,3 % au premier trimestre et de 3,3 % au deuxième trimestre, ce qui pour l'ensemble du premier semestre correspond à un rythme annuel de 11,6 % à comparer aux augmentations observées les années précédentes : + 15 % en 1973, + 18,9 % en 1974, + 14,1 % en 1975 et + 14,3 % en 1976. Mais si l'on considère le pouvoir d'achat du taux de salaire horaire, la réduction est encore plus sensible puisque l'on passe d'augmentations de 5 % en 1974, 4,8 % en 1975, 5,6 % en 1976 à une quasi-stagnation au premier semestre 1977.

Il est vrai qu'au niveau des revenus des salariés on observe une progression un peu supérieure, résultat d'une légère augmentation de la durée hebdomadaire du travail (+ 0,2 %) et surtout d'une hausse assez sensible des transferts sociaux : en 1977, les prestations sociales brutes aux ménages devraient progresser de 15,6 % par rapport à 1976, ce qui devrait permettre une certaine élévation de leur pouvoir d'achat.

En ce qui concerne les non-salariés, pour lesquels le Gouvernement avait également souhaité une moindre progression des revenus, on ne dispose guère d'informations précises. Selon le rapport économique et financier joint au projet de budget, l'excédent brut d'exploitation de l'ensemble des entrepreneurs individuels devait augmenter en 1977 à peu près au même rythme que les salaires. Compte tenu de la tendance à la diminution du nombre de non-salariés (moins 2,5 à moins 3 % par an) leur revenu brut doit donc croître plus rapidement que les salaires.

Cette situation a certainement sa part dans la poursuite de l'inflation. Inquiétante, elle nécessite une action en profondeur, certes plus difficile à mettre en œuvre que la limitation de la progression des salaires, mais indispensable au succès de la lutte contre la hausse des prix.

F. — La situation financière des entreprises s'est améliorée.

Dès 1976, la proportion d'entreprises déclarant ressentir des difficultés de trésorerie était tombée à 30 % contre plus de 60 % à fin 1974. Cette proportion est légèrement remontée à 37 % en juin 1977. Cependant, dans le même temps, les entreprises n'ont pas réduit leur endettement : en un an les crédits de caractère bancaire aux entreprises et particuliers ont augmenté de 13,8 % (statistiques du Conseil national du crédit) avec, il est vrai, un ralentissement au cours des six derniers mois. Les entreprises ont-elles donc investi ? Il ne semble pas puisque après la progression sensible de 1976 (+ 7,3 % pour le volume de l'investissement productif) on s'attend en 1977 à un net ralentissement (+ 3,1 %).

On constate cependant que les *investissements à l'étranger*, bien que ne représentant que quelques pour cent du total des investissements, ont connu en 1976 une croissance très importante. Ils avaient déjà augmenté rapidement les années précédentes, mais plus du fait des investissements dans le secteur pétrolier que des autres. En 1976, tous ont été concernés et l'on a également observé d'importants investissements de portefeuille.

Ainsi, *l'amélioration sensible de la situation financière des entreprises n'a pas entraîné celle des investissements productifs. Certes, certaines d'entre elles continuent de produire en dessous de leurs capacités. Mais l'attentisme qui caractérise le plus grand nombre, la préférence accordée par les plus importantes à l'investissement à l'étranger paraissent surtout liés à l'incertitude qui pèse sur l'avenir politique du pays.*

CHAPITRE III

UN POINT NOIR : LA PERSISTANCE DE L'INFLATION

Sans atteindre le sommet de 1974 (+ 15,2 %) la hausse des prix observée au cours des douze derniers mois connus (+ 9,7 %) est du même ordre de grandeur que celles enregistrées au cours des années 1975 (+ 9,6 %) et 1976 (+ 9,9 %). En définitive, le taux annuel pour 1977 ne sera guère inférieur à celui des années précédentes.

A. — Des éléments favorables à la décélération.

De nombreux éléments auraient dû, semble-t-il, influencer plus sensiblement sur le rythme de hausse des prix :

— le *blocage des prix* au cours des derniers mois de 1976 a produit un ralentissement assez net. Mais des rattrapages ont eu lieu dans les premiers mois de 1977 ;

— la *baisse du taux de la T. V. A.* au 1^{er} janvier 1977 qui a coûté 8 milliards de francs au Trésor (c'est le montant de l'emprunt effectué par l'Etat en avril 1977 pour combler une partie du déficit budgétaire) aura permis d'éviter que la hausse des prix soit plus élevée de 0,7 à 0,8 % ;

— le *ralentissement de l'expansion de la masse monétaire* au premier semestre de 1977 a été sensible ; toutefois, les entreprises peuvent facilement tourner l'encadrement du crédit en faisant appel au marché international des capitaux en croissance rapide du fait notamment de l'afflux des pétro-dollars. Les statistiques dans ce domaine sont très parcellaires, mais il semble bien que l'accroissement important des emprunts de sociétés françaises (notamment publiques) tout au long de 1976 s'est poursuivi au premier semestre 1977 ;

— la *stabilisation du franc*, voire sa légère progression au cours de l'été ont permis de maintenir la hausse des prix des importations au-dessous de celle des prix internationaux ;

— les *coûts de production* en ont été freinés : après une pointe en mars, l'indice du prix des matières premières industrielles impor-

tées se retrouve 0,3 % au-dessous de ce qu'il était il y a un an. Les prix de gros de l'ensemble des produits industriels n'ont augmenté que de 2 % ;

-- le tassement de la montée des salaires, soit pour l'ensemble du premier semestre une hausse de 11,6 % en rythme annuel (contre + 14,1 % en 1975 et + 14,3 % en 1976).

En dépit de ces éléments favorables, la hausse des prix a connu un rythme relativement élevé. Pourquoi ?

B. — Des facteurs de hausse importants.

Le tableau ci-après indique les secteurs qui ont enregistré les hausses les plus fortes :

GROUPES	MOYENNE 1970 - 1976.	DOUZE derniers mois.	SIX derniers mois (a).
Ensemble	9	9,7	11,1
Alimentation	9,7	14,1	16,1
Dont :			
Produits à base de céréales	10,3	9,8	15,5
Produits de la pêche	10,6	15,8	15,5
Laits et fromages	10,1	7,8	10,3
Corps gras et beurres	7,6	12,3	15
Légumes et fruits	13,3	26	23,3
Autres produits alimentaires	8	15	18,3
Boissons non alcoolisées	7,6	44,5	44
Produits manufacturés	8,1	7,6	8,7
Habillement et textiles	8,6	8,5	10,4
Dont :			
Articles chaussants	10,5	10,6	14
Autres produits manufacturés	7,9	7,3	8,2
Dont :			
Véhicules	10,6	5,8	5,2
Papeterie, librairie, journaux	11,6	7,9	9,3
Combustibles énergie	11	12,4	6,7
Services	9,5	8,7	9,6
Dont :			
Services d'utilisation de véhicules privés	9,5	7,9	14
Hôtels, cafés, restaurants, cantines	10,3	10,8	11,9

(a) En rythme annuel.

a) *Les produits alimentaires.* Ce sont essentiellement les produits alimentaires à l'importation qui ont connu des augmentations particulièrement fortes (de mars 1976 à mars 1977, l'indice passant de 250 à plus de 700). Parmi ceux-ci (+ 0,9 % pour l'indice d'ensemble des prix à la consommation), on note le café et le cacao et, dans une moindre mesure, l'arachide. A partir de mai cet indice a commencé à redescendre pour atteindre 526 en juillet sans que cela se soit encore répercuté au niveau des prix de détail. Cependant, en août, l'on a observé une légère remontée à 553.

Sur le marché national, les légumes et fruits ont également constitué un facteur de hausse (+ 0,7 % pour l'indice d'ensemble), en raison des conditions climatiques défavorables (sécheresse de l'été 1976, gelées de janvier-février 1977).

b) *Les rigidités de notre économie* qui l'éloignent de plus en plus d'une situation de concurrence parfaite semblent avoir permis aux entreprises d'augmenter leurs prix pour compenser la réduction des ventes.

Ce phénomène, qui avait déjà été observé au début de la crise en 1974, appelle une action rigoureuse pour que soient rétablies, partout où cela est possible, les conditions d'une concurrence normale. Les mesures adoptées fin juin par le Gouvernement, la loi sur les ententes votée par le Parlement à la même époque vont dans ce sens. Il apparaît aujourd'hui qu'elles ne sont pas suffisantes.

Ajoutons que l'écart entre prix de gros et prix de détail semble indiquer que ce sont les secteurs les plus proches de la consommation (industries de biens de consommation, commerce, services) qui portent la responsabilité de cette situation.

C. — Des perspectives meilleures.

Les prochains mois devraient voir cependant une amélioration sur le front des prix :

— la baisse du coût des matières premières alimentaires importées, amorcée en mai, devrait se répercuter au niveau des prix de détail, éventuellement avec l'aide de mesures contraignantes comme celle prise récemment concernant le café ;

— les bonnes conditions climatiques de l'été permettent d'envisager d'excellentes récoltes, en particulier de céréales. Il pourrait en résulter à la fois une amélioration du revenu des agriculteurs et une baisse des prix ;

— les hausses de tarifs publics prévues pour l'ensemble de 1977 étant intervenues en avril et en juillet, on ne devrait plus en observer d'ici la fin de l'année ;

— le ralentissement de la progression des salaires devrait aider à la stabilisation des prix ;

— la légère reprise de la consommation qui peut être raisonnablement attendue de l'augmentation des prestations familiales et de la majoration de l'allocation de rentrée décidées par le Gouvernement fin août devrait permettre aux entreprises, en utilisant leurs capacités de production inemployées, de continuer à améliorer leur situation financière sans pour autant recourir à des augmentations de prix.

D'ailleurs, selon les enquêtes réalisées en septembre par l'I. N. S. E. E., les industriels et une partie des commerçants commencent à prévoir pour les prochains mois une modération de leurs prix de vente.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE ECONOMIQUE : UNE MARGE ETROITE

Rappelons rapidement les points forts de la politique économique de la France au cours des douze mois écoulés.

A. — Mesures de soutien de l'activité au cours de 1977.

Le plan gouvernemental de lutte contre l'inflation de septembre 1976 a été complété à diverses reprises en 1977.

a) INVESTISSEMENTS PUBLICS

2,15 milliards de francs du Fonds d'action conjoncturelle ont été débloqués (1,25 milliard de francs en mai, 0,9 milliard de francs en septembre). Ils ont permis d'accroître un peu les investissements publics, notamment dans le secteur des travaux publics. Les crédits ouverts représentent cependant à peine plus de 3 % des dépenses en capital de l'Etat pour 1977. Par ailleurs, le Crédit agricole a été autorisé à accorder 0,5 milliard de francs de crédits hors encadrement aux collectivités locales.

b) INVESTISSEMENTS PRIVÉS

De nombreux prêts ont été accordés à divers titres, soit hors encadrement, soit avec bonifications :

— dans le cadre de la politique d'économies d'énergie : 1 milliard de francs de prêts bonifiés (janvier) ;

— dans le cadre de l'aide à l'exportation : 3 milliards de francs aux entreprises exportatrices (comme en 1975 et 1976) et 0,5 milliard de francs pour les petites et moyennes entreprises exportatrices (juillet) ;

— pour les petites et moyennes entreprises : 2 milliards de francs (mars) dans les mêmes conditions qu'en octobre 1976 (3,5 milliards de francs) ;

— pour les grandes entreprises : 3 milliards de francs de crédits privilégiés pour des grands projets créateurs d'emplois (2 en mars et 1 en septembre).

c) EQUILIBRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

En plus des mesures en faveur des investissements, il faut noter le programme d'économies d'énergie (encadrement de la consommation, frein au chauffage électrique) et l'accroissement (+ 20 % par rapport à 1976) des prêts aux pays en voie de développement pour leur permettre d'acquérir des matériels français.

d) EMPLOI

Il a été notamment décidé en mars dernier :

- l'exonération de la cotisation patronale sur les salaires des jeunes et des apprentis embauchés ;
- le recrutement de 20 000 vacataires dans le secteur public ;
- l'extension (à négocier entre patronat et syndicats) du régime de la préretraite ;
- la prime de 10 000 F aux immigrés chômeurs retournant dans leur pays.

e) PERSONNES AGÉES

La majoration des allocations minimales (10 000 F par an le 1^{er} juillet, 11 000 F le 1^{er} décembre).

La revalorisation de 5 % de certaines pensions.

f) FAMILLES

— La majoration de 10,2 % des allocations familiales le 1^{er} juillet.

— Le relèvement des pensions des veuves.

— L'augmentation de 154 à 454 F de l'allocation de rentrée.

g) ACTION SUR LA CONCURRENCE

Pour compléter la loi votée par le Parlement, le Gouvernement a adopté des mesures diverses dans le domaine de la distribution (limitation des prix conseillés, organisation des acheteurs publics, accroissement du rôle des consommateurs) et pour améliorer le fonctionnement du marché de Rungis.

h) LOGEMENT

En septembre, les prix plafonds des H. L. M. ont été relevés de 5 %, et 1,6 milliard de francs de prêts supplémentaires ont été débloqués pour faciliter la mise en œuvre de la réforme de l'aide au logement.

i) CRÉDIT

En septembre, le taux d'escompte de la Banque de France a été réduit de 10,5 à 9,5 % tandis que le taux de base bancaire passait de 9,60 à 9,30 %.

j) INFLUENCE SUR LE BUDGET

En plus du déblocage du Fonds d'action conjoncturelle prévu au budget initial, les diverses mesures sociales de mars et du 31 août coûteront respectivement 3,3 et 0,25 milliards de francs au budget et 0,7 et 1,25 milliard de francs aux organismes sociaux.

Par ailleurs, diverses recettes nouvelles ont été décidées en mars (hausse de l'essence, perception accélérée de certaines taxes) pour 1,57 milliard de francs.

Compte tenu de l'actualisation du budget effectuée en mars et des dernières prévisions, le déficit budgétaire devrait être en 1977 de 16 milliards de francs dont la moitié aura été financée par l'emprunt d'Etat indexé sur l'unité de compte et assorti de conditions fiscales avantageuses, souscrit en mai.

Ainsi donc, une dizaine de milliards de francs de prêts divers aux entreprises, 2,15 milliards de francs d'investissements publics, 3,5 milliards de francs de dépenses sociales, soit un total de 15,65 milliards de francs, auront été dépensés en 1977 en plus des prévisions initiales. Certes, on est encore loin des 50 milliards de francs injectés dans l'économie en 1975 (dont 30 dans le cadre du plan de relance de septembre).

Cependant, cette somme n'est pas négligeable. Mais, à l'évidence, c'est la persistance d'une inflation de caractère structurel qui a interdit au Gouvernement français de consentir, à l'exemple des principales nations industrielles (Etats-Unis et Allemagne fédérale en particulier) un déficit plus marqué du budget de l'Etat et un plus fort soutien de l'activité.

Elle constitue donc le principal obstacle sur le chemin qui mène à une amélioration de l'emploi.

B. — Le budget neutre de 1978.

Les deux principales caractéristiques du projet de loi de finances pour 1978 sont, en effet, une augmentation — tempérée — des dépenses définitives de 12,5 % et une réduction du déficit à 8,90 milliards de francs.

Cette augmentation des dépenses est à peu près identique à l'augmentation prévue du produit intérieur brut. Ce budget semble donc neutre. On note cependant que les investissements publics (civils et militaires) progressent un peu plus vite que la moyenne (+ 14 % environ). Néanmoins, on ne peut pas dire que ce budget concourra de manière significative à la relance de l'activité économique. Les créations d'emplois (26 174) restent également relativement faibles (+ 1,1 % par rapport aux effectifs de 1977).

Ainsi donc, après des mesures modestes prises au long de l'année et un budget 1978 plutôt neutre, le Gouvernement hésite toujours devant une politique de franche relance :

— la demande étrangère qui avait été un bon moteur de la croissance en 1976 continue à stagner ;

— compte tenu de la poursuite de l'objectif de limitation de la croissance des revenus, malgré sa relative inefficacité concer-

nant les professions non salariées et la progression un peu plus élevée des prestations sociales, on ne peut guère s'attendre à un développement important de la consommation ;

— c'est du côté de l'investissement que les perspectives sont les plus ouvertes. Le redressement sensible de la situation financière des entreprises devrait normalement faciliter la reprise de l'activité. Mais, nous l'avons vu, la situation politique conduit nombre de chefs d'entreprise à l'attentisme.

Mais outre ces difficultés psychologiques, faut-il craindre qu'une relance plus forte provoquerait nécessairement l'aggravation de l'inflation ? Le doute, au moins, est permis.

En effet, une comparaison rapide des hausses de prix et de l'indice de la production industrielle au cours des dernières années semble indiquer qu'il n'y a pas eu, contrairement à ce qu'enseigne la théorie économique classique, coïncidence entre les périodes d'inflation aggravée et celles de croissance rapide : les hausses les plus fortes ont été enregistrées au milieu de 1974 au moment où la conjoncture commençait à se retourner pour aborder la crise ; la reprise marquée du deuxième semestre de 1975 a coïncidé avec une inflation moyenne alors que l'inflation s'accélérait début 1976 tandis que la croissance fléchissait.

Pour l'essentiel, ce phénomène semble dû à l'existence de capacités de production inemployées : à l'heure actuelle, alors que les entreprises déclarent pouvoir produire 10,7 % de plus sans embauche et 19,3 % de plus avec embauche, on peut penser qu'une relance qui resterait dans ces limites devrait permettre aux entreprises de produire plus avec des coûts moins élevés et donc de continuer à améliorer leur situation sans augmenter leurs prix. Certes, des nuances devraient être apportées à cette analyse, car ces disponibilités ne sont pas réparties également entre les branches : les disponibilités importantes de la sidérurgie par exemple ne seraient d'aucun secours si on procédait à une relance de la consommation.

Mais l'élément le plus inquiétant pour les prochains mois reste l'impression que quoi qu'il arrive, croissance ou récession, hausses de salaires fortes ou modérées, l'inflation risque de rester vive. Certes, l'habitude prise au cours des dernières années d'une inflation forte influe sur les anticipations des producteurs et des consommateurs, d'où une certaine inertie du phénomène.

Mais alors que les salariés, sans doute frappés par le développement du chômage, se sont montrés particulièrement raisonnables sur le plan des salaires, il n'en a pas été, semble-t-il, de même du côté des non-salariés et plus spécialement dans le secteur de la distribution. Il y a là un terrain dont l'exploration complète constitue un objectif prioritaire si l'on ne veut pas que l'inflation reste un mal structurel de notre économie. De plus, l'absence d'une action en profondeur dans ce domaine pourrait provoquer l'exaspération des salariés dont les sacrifices risquent de se révéler inutiles.

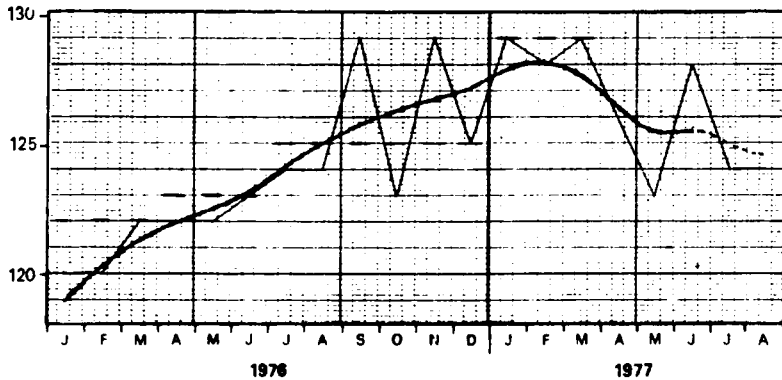
CHAPITRE V

OFFRE ET DEMANDE D'EMPLOI

A. — L'activité économique : une évolution très diversifiée.

L'évolution de la production industrielle depuis le début de 1976 est retracée dans les graphiques ci-contre.

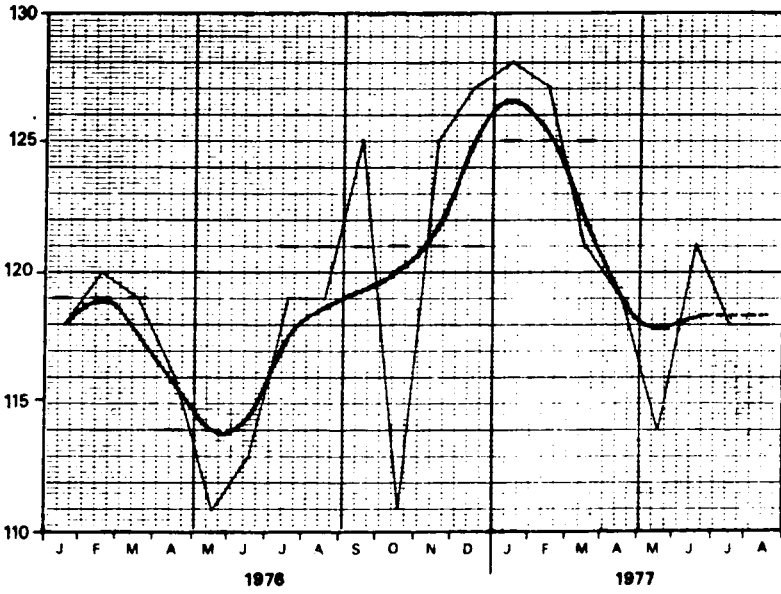
Ensemble de la production industrielle (hors B. T. P.).



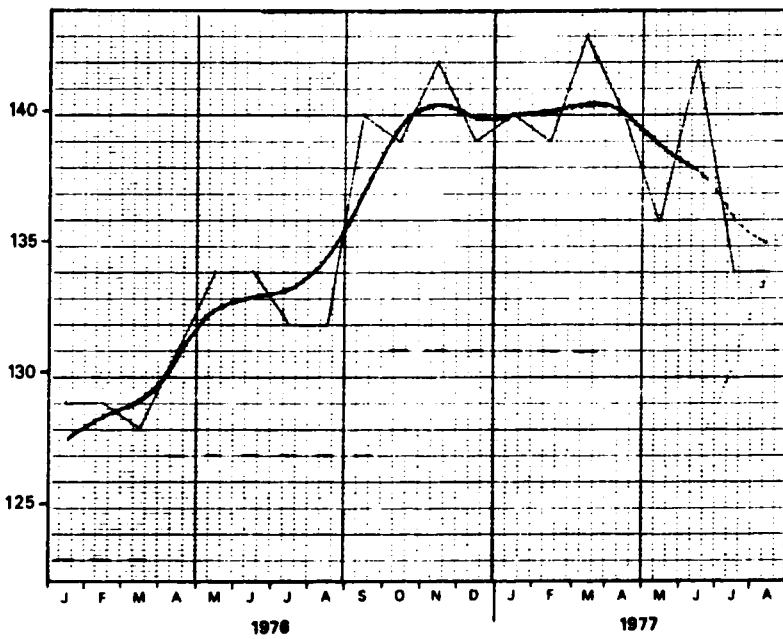
LÉGENDE :

- - - - - Indice mensuel
- Tendance de l'indice mensuel
- indice trimestriel

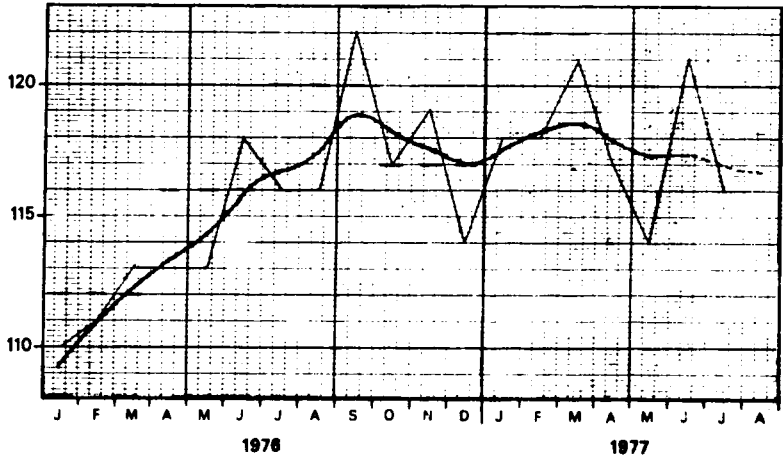
Energie.



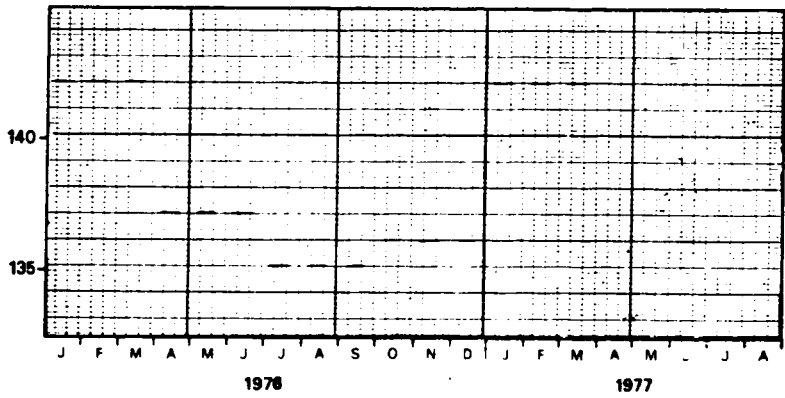
Biens de consommation.



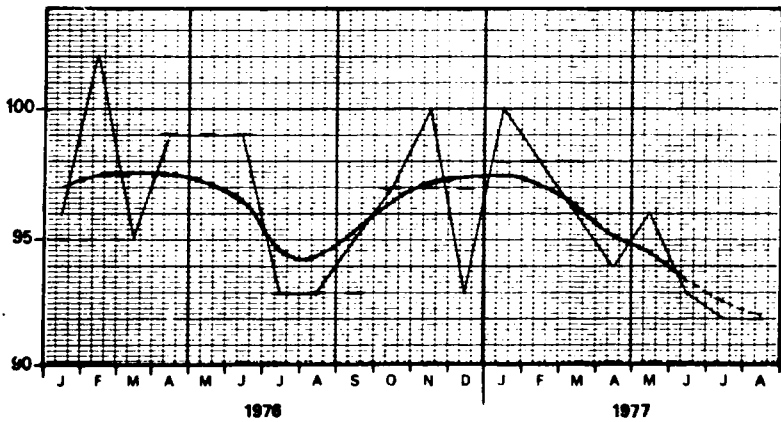
Biens intermédiaires.



Biens d'équipement.



Bâtiment et travaux publics.



Au niveau des grandes tendances, on observe qu'après une croissance assez vive, au rythme annuel voisin de 8 % (à titre de comparaison, la croissance moyenne de 1969 à 1973 a été de 6,2 % par an) au cours des neuf premiers mois de 1976, l'activité s'est développée plus lentement à la fin de l'année puis s'est ralentie en 1977 notamment au deuxième trimestre. Finalement, le niveau atteint à mi-1977 était voisin de celui de l'automne 1976. Le plafonnement ainsi observé au cours des douze derniers mois connus se situe à l'indice moyen 126,4 qui est celui qui avait été obtenu juste avant la crise au cours de l'été 1974.

Pour les *biens de consommation*, la croissance avait été particulièrement vive (à un rythme annuel voisin de 13 %) et s'était poursuivie jusqu'en novembre 1976, puis la production s'est stabilisée à un niveau supérieur de 4 % à celui de l'été 1974, avant de fléchir au cours de l'été 1977.

Pour les *biens intermédiaires*, la croissance moins forte s'est stabilisée également plus tôt. Elle se situe aujourd'hui beaucoup plus bas (9 % au-dessous du niveau de l'été 1974). Parmi les branches les plus déprimées, on trouve notamment la sidérurgie et le textile.

Les fluctuations du secteur de l'*énergie* sont surtout liées aux aléas climatiques. C'est ce qui explique notamment le haut niveau de l'hiver 1976-1977. Sans cette pointe du secteur de l'énergie, l'indice d'ensemble aurait d'ailleurs montré une stabilité plus grande entre l'automne 1976 et le printemps 1977.

Pour les *biens d'équipement*, l'indice trimestriel marque une bonne progression au 1^{er} trimestre 1977 après la forte dépression de 1976. Les premières indications disponibles laissent penser que ce redressement ne s'est pas poursuivi au deuxième trimestre.

Le secteur du *bâtiment et des travaux publics* dont l'activité était restée à peu près stable de 1969 à 1975 a été déprimé en 1976, en particulier au cours de l'été. Tout au long de 1977 on a observé une nouvelle chute de la production.

Les évolutions contrastées des différents secteurs de la production industrielle s'expliquent pour l'essentiel par les niveaux variés des différentes demandes (consommation, investissement, exportations). Les fluctuations de la demande ont même été amorties puisque tout au long du premier semestre de 1977 les industriels (en particulier dans le secteur des biens de consommation) ont vu leurs stocks se gonfler très fortement.

Du côté de *l'agriculture*, malgré les gelées du printemps, les récoltes s'annoncent plutôt bonnes, notamment pour les céréales, laissant espérer, après les baisses de production des années précédentes (— 0,8 % en 1974, — 4,5 % en 1975 et — 1,8 % en 1976), une augmentation en volume de 5 % (selon les organisations agricoles) ou de 7 % (selon le rapport économique et financier joint au projet de budget pour 1978).

B. — Vers un réveil de l'investissement ?

Pour apprécier la part de chaque type de demande, il convient de les replacer dans une perspective à long terme.

Evolution de la demande (biens marchands).

	REPARTITION		EVOLUTION EN VOLUME								MOYENNES	
	1970	1977	1971-1970	1972-1971	1973-1972	1974-1973	1975-1974	1976-1975	1977-1976	1978-1977	1973-1970	1977-1973
Consommation	60,5	58,8	+ 6,2	+ 6	+ 5,5	+ 2,3	+ 3,2	+ 5	+ 3	+ 4	+ 5,9	+ 3,4
Investissements	23,9	21,9	+ 7,1	+ 7,1	+ 5,8	+ 1	+ 3,4	+ 4,5	+ 0,6	+ 2,9	+ 6,7	+ 0,7
Exportations ..	15,6	19,2	+ 11,2	+ 13,2	+ 12,3	+ 9,8	+ 3	+ 9,4	+ 6,6	+ 8,1	+ 12,2	+ 5,7
Total	100	100	+ 7,2	+ 7,4	+ 6,7	+ 3,3	+ 0,4	+ 5,7	+ 3,1	+ 4,6	+ 7,1	+ 3,1

Sources : rapport sur les comptes de la nation jusqu'à 1976 ; rapport économique et financier pour 1977 et 1978.

Ce tableau appelle trois observations :

1° Si la part de la consommation intérieure a décliné, elle reste le moteur de loin le plus important et le plus stable de l'activité :

2° Celle des investissements a fortement baissé depuis trois ans ;

3° En revanche, celle des exportations, qui atteignent presque 20 % du total, s'est fortement accrue.

La dépendance de la France à l'égard de l'environnement international s'est donc accentuée dans le même temps où le rythme de l'investissement productif fléchissait. Cette conjonction représente une menace pour l'avenir de ses exportations qu'il ne faut pas sous-estimer.

Les données sur l'évolution à plus court terme de la *consommation* sont beaucoup moins précises.

Selon les enquêtes bimestrielles de l'I.N.S.E.E. dans le commerce de détail, les ventes de biens de consommation non-alimentaires qui avaient baissé au cours des quatre premiers mois de 1977 ont légèrement progressé en mai-juin, retrouvant un niveau voisin de celui enregistré en moyenne en 1976, puis ont augmenté plus nettement en juillet-août. Pour les produits alimentaires, les ventes se sont stabilisées tout au long du premier semestre à un niveau peu élevé mais se sont accrues légèrement en juillet-août. Parallèlement, le volume des stocks est jugé supérieur à la normale tandis que les intentions de commandes et les perspectives de ventes s'établiraient encore au-dessous de la normale. L'optimisme de certaines prévisions semble toutefois fondé sur les mesures gouvernementales de fin août laissant espérer la poursuite du mouvement de reprise.

En matière d'équipement des ménages, la demande de logements reste très faible. Les logements commencés au premier semestre 1977 sont en diminution de 2 à 3 % par rapport à la période correspondante de 1976, année où l'on avait déjà observé une nette diminution par rapport aux années précédentes.

Du côté des investissements publics, après deux années de progression sensible (+ 10,5 % en 1975 et + 5,4 % en 1976), il y aura diminution en 1977 (— 2,2 %). Le déblocage en deux étapes de la majeure partie du fonds d'action conjoncturelle aura seulement permis d'éviter que la situation soit encore plus sombre, notamment pour le secteur des travaux publics.

En ce qui concerne les entreprises, les perspectives relativement moroses pour la production future et les capacités de production encore partiellement inemployées n'incitent pas actuellement à un développement très rapide des programmes d'investissement. Cependant, d'après l'enquête semestrielle de l'I.N.S.E.E., les entreprises prévoient pour 1977 une croissance du volume de l'investissement de 4 à 5 %. La progression serait surtout sensible dans les grandes entreprises, fortement exportatrices, dans le secteur automobile, dans celui des biens d'équipement (à l'exception de la construction navale et aéronautique), dans le verre, le pétrole, la chimie et les matériaux de construction.

Ainsi donc, contrairement à une opinion largement répandue, il semble que la demande d'investissement des entreprises, sans atteindre les hauts niveaux des années 1970 à 1973, devrait retrouver un meilleur niveau.

C. — La demande d'emploi s'est encore accrue.

Après une stabilisation de mi-1975 à fin 1976, la situation de l'emploi s'est à nouveau fortement dégradée en 1977.

Le nombre de demandeurs d'emploi qui fluctuait autour de 930 000 (en données corrigées des variations saisonnières) a crû régulièrement au cours des premiers mois de 1977 pour atteindre 1 216 000 en août. En septembre il est revenu à 1 159 000. Par rapport au mois de septembre 1976, l'augmentation est de 23 %. Ce chiffre mérite cependant d'être tempéré de deux façons :

— d'une part, selon l'estimation générale, il semble bien que 20 % des demandes d'emploi ne sont pas des demandes réelles ;

— d'autre part, un nombre important des offres et des demandes d'emploi continue à ne pas transiter par l'Agence nationale pour l'emploi.

Le nombre de demandes nouvelles enregistrées a été particulièrement élevé en juin-juillet et août, mais pas en septembre. Ce phénomène semble dû à ce que les jeunes sortis du système scolaire se présentent plus tôt sur le marché du travail. Ainsi, l'amélioration de septembre n'est, pour une part au moins, que la contrepartie de l'aggravation anormalement forte de juillet et août.

De leur côté, les offres d'emploi, après une pointe au cours de l'été 1976, ont fortement décliné à l'automne, puis à nouveau en mai et juin 1977. Leur remontée en août (108 000 contre 93 000 en mai, 110 000 en décembre 1976 et 132 000 en août 1976) et en septembre (123 000) autorise un léger espoir dans la reprise de l'embauche au cours de l'automne, en relation avec les perspectives améliorées en matière d'investissement.

Le tableau ci-après permet de comparer la structure du chômage en juillet 1974, avant l'envolée du nombre de demandeurs d'emploi, en juillet 1976, lors de la pause, et en juillet 1977.

Structure du chômage.

	JUILLET 1974.	JUILLET 1976.	JUILLET 1977.
Hommes	46,7	47,1	46,9
Femmes	53,3	52,9	53,1
Moins de vingt-cinq ans.....	»	38,8	»
Manœuvres	16,5	10,9	9,9
Ouvriers spécialisés.....	17,1	19,1	19,3
Ouvriers qualifiés.....	13,2	16,8	17,6
Employés non qualifiés.....	17,1	14,3	14,1
Employés qualifiés.....	25,1	28	28,6
Agents de maîtrise et techniciens.....	4,3	4,2	4,1
Cadres	5,8	5,8	5,5
Manutention	16,2	10,4	10
Agriculture	1,3	1,3	1,3
Terrasse et extraction.....	0,3	0,4	0,5
Construction	4,7	6,4	6,5
Métaux	6	9,4	10,7
Electricité et radio.....	1,7	3,5	2,7
Aliments	1,4	1,2	1,2
Fils et étoffes.....	0,9	0,7	0,5
Utilisation des tissus.....	3,1	2,7	2,9
Cuir	0,5	0,6	0,5
Bois	0,6	0,8	0,9
Conduite des automobiles.....	1,8	2,1	2,3
Emplois de bureau.....	22,9	23,6	23,5
Commerce	10,2	9,6	9,8
Services domestiques.....	10,1	8,9	8,7

Ce tableau montre qu'à l'intérieur des deux grandes catégories, ouvriers et employés, *l'aggravation du chômage a touché davantage ceux qui étaient plus qualifiés*. A l'inverse, les agents de maîtrise, techniciens et surtout les cadres ont vu leur proportion baisser, en particulier en 1977.

Au niveau des métiers, on remarque l'aggravation particulière dans les métiers de la construction, des métaux, du bois. La demande reste toujours aussi élevée dans les emplois de bureau. Par contre, la situation s'est moins aggravée dans les métiers de la manutention, des fils et étoffes, des services domestiques et du commerce.

Ces données sur le chômage doivent être complétées par des renseignements concernant, à l'inverse, la population active.

Le Ministère du Travail mène une enquête trimestrielle sur les effectifs salariés employés dans les établissements de dix salariés et plus dont le tableau ci-dessous donne les principaux résultats :

Evolution des effectifs salariés.

	1974	1975	1976	PREMIER semestre 1977.
Energie	- 2	- 0,6	- 2	- 1,6
Industries extractives	- 2,3	- 1,9	- 5,1	- 2,6
Industries de transformation	- 0,8	- 3,2	+ 0,3	- 0,4
Bâtiment et génie civil	- 2,4	3,7	- 0,6	- 0,7
Transports	+ 0,5	- 2,9	+ 0,4	+ 0,2
Commerces	- 1	- 1,3	+ 0,3	+ 0,1
Services	+ 1,8	+ 0,6	+ 1,6	+ 1,6
Ensemble	- 0,7	- 2,5	+ 0,4	0

Les secteurs les plus touchés par la crise sont donc les industries extractives (où la crise s'ajoute à une tendance à long terme), l'énergie et le bâtiment. Les transports et le commerce se comportent honorablement. La croissance continue des effectifs du secteur des services, si elle est favorable au regard de la situation actuelle de l'emploi, n'en est pas moins relativement inquiétante quant à la santé à long terme de notre économie.

*
* *

La situation de l'emploi n'est pas seulement tributaire de l'activité économique. Elle est aussi, on ne le rappellera jamais assez, le résultat de plusieurs facteurs qui, tout en ne relevant pas de l'économie, influent profondément sur elle :

1° L'insuffisance alarmante de la préparation d'un trop grand nombre de jeunes aux tâches productives ;

2° L'assiette des charges sociales qui affecte particulièrement les industries de main-d'œuvre ;

3° L'abus des contraintes administratives qui freinent l'embauche dans le secteur de l'artisanat où la demande est pourtant très forte.

LA VOIE DU POSSIBLE

Tout jugement objectif sur la situation économique et sociale de la France au terme d'une année de « redressement » doit tenir compte de certains faits qui marquent bien l'étroitesse de la marge d'action dont disposent les Pouvoirs publics :

1° Les expériences similaires à l'étranger ont demandé un temps beaucoup plus long pour porter leurs fruits ;

2° L'incertitude politique perturbe les règles naturelles de la prévision économique ;

3° La conjoncture internationale reste médiocre.

En revanche, l'action gouvernementale peut et doit s'exercer durablement dans trois directions :

1° La lutte contre une inflation structurelle dans laquelle le secteur de la production ne joue qu'un rôle mineur ;

2° Le soutien à l'investissement productif par un meilleur « traitement » de l'épargne qu'il faut absolument orienter vers les placements à long terme ;

3° L'importance vitale du développement des exportations dans le domaine des biens d'équipement (spécialement électrique et mécanique).

DEUXIÈME PARTIE

La loi de finances pour 1978

TITRE PREMIER

LE CONTENU DE LA LOI DE FINANCES POUR 1978

Le budget de 1978 a été établi dans l'hypothèse d'une croissance du produit intérieur brut de 4,5 % en volume et de 12,6 % en valeur, ce qui laisse supposer un « taux d'inflation » de 7,8 % matérialisé par un glissement, en cours d'année, de l'indice annuel des prix de détail de 6,5 %. Ce sont là des données très voisines de celles qui avaient servi à l'établissement du budget précédent et qui n'ont pas été vérifiées en ce qui concerne tant l'importance de la croissance que l'évolution des prix.

Par grandes masses et comparés à ceux de 1977 — budget primitif et budget modifié (1) par le collectif du 14 juin dernier et les deux arrêtés d'annulation du 23 mars — les chiffres retenus pour 1978 sont les suivants :

(1) Les services du Ministère des Finances, quand ils ont établi le tableau comparatif, n'ont incorporé, pour l'évaluation du budget modifié, ni le coût pour 1977 du programme d'action de douze mois ajouté au projet de collectif par une lettre rectificative (+ 1 810 millions en net), ni le coût de la solution transitoire adoptée en ce qui concerne l'aménagement de la taxe professionnelle (+ 1 040 millions). Dans ces conditions, la progression des dotations du budget général se chiffre à 12,47 %.

Equilibre général du budget.

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1977.	LOI de finances 1977 (situation actuelle).	PROJET de loi de finances 1978.	VARIATION L. F. 1978/ L. F. 1977 (initiale).	VARIATION L. F. 1978/ L. F. 1977 (situation actuelle).
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)	
A — Opérations à caractère définitif.					
I. — Budget général.					
1. Charges :					
— dépenses ordinaires civiles.....	264 205	288 158	314 719	+ 19,1	+ 9,2
A déduire : remboursement et dégre- vement d'impôts.....	— 29 000	— 29 000	— 32 421	+ 11,8	+ 11,8
— dépenses civiles en capital.....	31 383	32 195	35 343	+ 12,6	+ 9,8
— dépenses militaires.....	68 377	68 057	80 770	+ 18,1	+ 18,7
Total 1.....	<u>334 965</u>	<u>359 410</u>	<u>398 411</u>	+ 18,9	+ 10,8
2. Ressources	364 368	375 958	422 131	+ 15,8	+ 12,3
A déduire : remboursement et dégre- vement d'impôts.....	— 29 000	— 29 000	— 32 421	+ 11,8	+ 11,8
Total 2.....	<u>335 368</u>	<u>346 958</u>	<u>389 710</u>	+ 16,2	+ 12,3
3. Solde	+ 403	— 12 452	— 8 701	»	»
II. — Comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	9 541	9 667	10 643	+ 13,6	+ 12,2
2. Ressources	9 663	9 789	10 904	+ 13,8	+ 12,3
III. — Budgets annexes.					
1. Charges	84 984	84 841	101 067	+ 18,9	+ 19,1
2. Ressources	84 984	84 841	101 067	+ 18,9	+ 19,1
Solde des opérations à caractère définitif	+ 525	— 12 330	— 8 550	»	»
B. — Opérations à caractère temporaire.					
I. — Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.					
1. Charges	181	181	183	+ 1,1	+ 1,1
2. Ressources	64	64	70	+ 9,4	+ 9,4
II. — Comptes de prêts.					
1. Charges	5 001	5 001	5 616	+ 12,3	+ 12,3
Dont F. D. E. S.....	(3 700)	(3 700)	(4 165)	+ 12,6	+ 12,6
2. Ressources	3 744	3 744	4 164	+ 11,2	+ 11,2

NATURE DES OPERATIONS	LOI	LOI	PROJET	VARIATION	VARIATION
	de finances initiale pour 1977.	de finances 1977 (situation actuelle).	de loi de finances 1978.	L. F. 1978/ L. F. 1977 (initiale).	L. F. 1978/ L. F. 1977 (situation actuelle).
	(En millions de francs.)			(En pourcentage.)	
III. — Comptes d'avances.					
1. Charges	42 860	42 860	50 279	+ 17,3	+ 17,3
2. Ressources	42 771	42 771	50 191	+ 17,3	+ 17,3
IV. — Comptes de commerce (charge nette)	152	152	73	»	»
V. — Comptes d'opérations monétaires (ressources nettes).....	— 1 426	— 1 426	— 1 450	»	»
VI. — Comptes de règlement avec les Gou- vernements étrangers (charge nette)	331	331	74	»	»
Solde des opérations à caractère temporaire	— 520	— 520	— 350	»	»
Solde général de la loi de finances	+ 5	— 12 850	— 8 900	»	»

CHAPITRE PREMIER

LES OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF

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

A. — Le budget général.

Le budget général est présenté en déséquilibre pour un montant de 8,9 milliards de francs ; un an auparavant, la loi de finances était votée avec un solde créditeur de 5 millions de francs qui n'a pu être maintenu puisque, après le vote du collectif du 14 juin dernier, c'est un découvert de 12,85 milliards de francs qui est apparu, financé à hauteur de 8 milliards de francs par un emprunt et, pour le restant, par les ressources ordinaires de trésorerie.

D'une année sur l'autre, les *charges* progresseront de 18,9 % si l'on se réfère au texte primitif de 1977 ; de 10,8 % si l'on se réfère au texte modifié ; elles atteindront, une fois défalqués les remboursements d'impôts, 398 411 millions de francs. L'écart considérable qui sépare ces deux taux provient du fait qu'il a été procédé, dans le collectif du printemps, à une « opération vérité » concernant certaines dotations manifestement sous-évaluées pour des montants importants.

Avec un total de 389 710 millions de francs calculé dans les mêmes conditions, les *ressources* croîtront de 16,2 % ou de 12,3 % suivant la référence choisie.

I. — LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL

1° LES DEPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires, nettes des remboursements d'impôts, passera de 235 205 millions de francs en 1977 (259 158 millions de francs après collectif) à 282 298 millions de francs en 1978. Le taux de croissance s'établit soit à 20 %, soit à 8,9 %, selon la référence choisie.

La différence qui ressort de la comparaison des comptes primitifs en y réintégrant, pour suivre la loi de finances, cette catégorie un peu spéciale de dépenses que constituent les remboursements et dégrèvements d'impôts, se répartit entre les divers titres de la manière suivante :

Dépenses ordinaires civiles.

	1977	1978		
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
		(En millions de francs.)		
Titre I ^{er} . — Dette publique...	(a) 40 536	+ 5 572	+ 725	(b) 46 833
Titre II. — Pouvoirs publics.	941	+ 97	+ 53	1 091
Titre III. — Moyens des services	129 049	+ 3 866	+ 14 890	147 805
Titre IV. — Interventions publiques	93 679	+ 8 315	+ 16 996	118 990
Totaux	284 205	+ 17 850	+ 32 664	314 719

(a) Dont 29 000 millions de francs au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

(b) Dont 32 421 millions de francs au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

a) Dette publique.

Les dotations du titre premier, en passant de 40 536 millions de francs (loi de finances initiale) à 46 833 millions de francs, progressent de 15,5 %. Si l'on fait abstraction des remboursements et dégrèvements d'impôts, il faut retenir les chiffres suivants : 11 536 millions de francs et 14 412 millions de francs ainsi que + 24,9 % (1).

(1) Il est vrai que si l'on corrige la dotation pour 1977 de la rectification opérée par le collectif (+ 3 530 millions de francs), on constate un repli de 634 millions de francs.

Seule la *dette extérieure* est en diminution, pour un faible montant d'ailleurs : 3 millions de francs.

Malgré la conséquence du jeu normal de l'amortissement (— 69 millions de francs), la *dette perpétuelle et amortissable* progresse de 612 millions de francs en mesures acquises et de 704 millions de francs en mesures nouvelles avec les principaux chefs de hausses suivants :

	Millions de francs.
Indexation des intérêts de l'emprunt d'Etat 7 % 1973....	+ 455
Intérêts de l'emprunt d'Etat 10 % 1976	+ 233
Intérêts de l'emprunt d'Etat 8,8 % 1977	+ 704

La *dette flottante* sera majorée de 1 302 millions de francs, somme qui résulte :

— d'une importante majoration de la charge afférente aux intérêts des comptes de dépôts au Trésor (+ 1 437 millions), essentiellement au bénéfice du Service des chèques postaux puisque, au-delà d'un montant de 30,8 milliards de francs rémunérés au taux de 1,5 %, ces dépôts bénéficient du taux des interventions de la Banque de France à un mois ;

— du succès des bons du Trésor sur formules vendus aux particuliers (+ 824 millions de francs) ;

— de la moindre importance donnée aux adjudications de bons en compte courant auprès des établissements financiers (— 889 millions) du fait du recours à l'emprunt pour couvrir une partie du déficit budgétaire.

Les dotations pour *garanties* sont en augmentation nette de 252 millions de francs, augmentation justifiée par la croissance du volume du commerce extérieur et aussi de ses risques....

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

	1977	1978	VARIATIONS en pourcentage.
	(En millions de francs.)		
15-01 Dégrevements sur contributions directes	7 850	11 202	+ 42,7
15-02 Remboursements sur produits indirects	20 011	20 024	+ 0,1

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

S'agissant du second, sa dotation avait été calculée assez largement pour 1977 puisqu'elle n'est pratiquement pas modifiée pour 1978 bien que la progression des exportations, dont la T. V. A. est remboursée, et les versements effectués aux collectivités locales ayant opté pour le régime de la T. V. A. provoquent des besoins croissants. A noter un crédit de 13 millions de francs pour le remboursement de la T. V. A. afférente aux biens et services utilisés pour les opérations d'assurance et de réassurance à l'extérieur de la Communauté économique européenne (art. 10 du projet de loi de finances).

De même, la majoration du taux du remboursement forfaitaire versé aux agriculteurs non assujettis à la T. V. A. pour les vins, les fruits et les légumes (art. 11 du projet) nécessite un crédit de 6 millions de francs.

b) *Pouvoirs publics.*

La majoration des crédits relatifs aux Pouvoirs publics, lesquels passent de 941 millions à 1 091 millions de francs (+ 15,9 %), résulte :

- pour 97 millions de francs, du relèvement des traitements de la fonction publique, en mesures acquises ;
- pour 53 millions de francs, de mesures nouvelles.

c) *Moyens des services.*

Cette catégorie de dépenses progresse de 18 756 millions de francs en valeur absolue et de 14,5 % en valeur relative.

A concurrence de 3 866 millions de francs, les crédits supplémentaires correspondent à des *mesures acquises* : extension en année pleine des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1977 (2 517 millions de francs) et répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (1 291 millions de francs) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances 1977 (360 millions de francs, dont 310 pour l'Education, 22 pour les Universités et 27 pour la Jeunesse) ; ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (7 865 millions de francs).

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 14 890 millions de francs (9 717 millions de francs il y a un an).

Pour l'essentiel, elles concernent des dépenses de personnel : l'amélioration des rémunérations des agents de la fonction publique d'une part, le renforcement des effectifs de certains départements ministériels d'autre part.

S'agissant des *hausses de traitements*, la loi de finances comporte une innovation de présentation : la provision estimée pour faire face à un besoin à naître au début 1978 mais correspondant à une majoration des traitements liée à la hausse des prix de détail au 31 décembre 1977 (prévision : + 8,7 %) a été directement inscrite — pour un total de 1 981 millions de francs — dans les budgets particuliers, et ce dans le souci de dégonfler le budget des charges communes. Ce dernier comportera par contre une dotation correspondant aux besoins estimés pour 1978, à savoir 4 761 millions de francs pour les fonctionnaires en activité et 1 707 millions de francs pour les agents retraités auxquels s'ajouteront 1 778 millions de francs pour les cotisations de sécurité sociale et 916 millions de francs pour l'amélioration des prestations sociales. Ces calculs ont été faits dans l'hypothèse d'une amélioration de 6,5 %.

Figurent également à la loi de finances 20 918 créations (nettes) d'emplois pour ce qui concerne les services civils du budget général, contre 53 465 en 1977, mais il est vrai qu'il y a un an, figuraient dans cet effectif 24 095 titularisations (1).

Ces créations d'emplois n'intéressent que les rares départements ministériels qui ont échappé à la politique d'austérité :

- les Affaires étrangères : 70 emplois à l'administration centrale et 145 dans les postes à l'étranger ;
- la Culture : 324 emplois dont 30 pour le Centre Pompidou ;
- les Services financiers : 1 275 emplois ;
- l'Education : 4 139 postes nouveaux auxquels s'ajoutent 4 200 titularisations ; les Universités : 46 emplois ; la Jeunesse et les Sports : 1 152 postes d'enseignants ;
- le Travail et la Santé : 1 630 emplois (8 % de l'effectif 1977) ;
- la Justice : au total 2 071 emplois (6 % de l'effectif 1977).

(1) Pour l'ensemble des emplois civils et militaires du budget général et des budgets annexes, les chiffres sont les suivants :

	1977	1978
Créations d'emplois budgétaires	66 032	36 804
dont titularisations et régularisations	44 095	10 630
Créations nettes d'emplois	21 937	26 174

La loi de finances pour 1978 une fois adoptée, les effectifs budgétaires s'élèveront à 2 365 424 unités.

d) Interventions publiques.

La gestion du budget des interventions aura été cahotée en 1977 puisqu'il a passé de 93 679 millions de francs à 108 730 millions de francs après l'adoption du collectif de juin ; il a fallu notamment ouvrir des crédits pour bonifications d'intérêts (+ 513 millions de francs) ; pour financement des déficits d'exploitation de trois entreprises nationales (+ 5 077 millions de francs) ; pour aider divers régimes de sécurité sociale (+ 1 171 millions de francs) ; pour mise à niveau des crédits d'aide sociale (+ 250 millions de francs), d'action sociale en faveur des anciens combattants (+ 1 700 millions de francs) ; pour renforcement des dotations de formation professionnelle (+ 400 millions de francs) et pour aide aux chômeurs (+ 1 500 millions de francs).

Pour cette raison, la comparaison que nous devons néanmoins faire entre dotations primitives pour les exercices 1977 et 1978 perd de son intérêt : doit-on dire qu'elles progressent de 27 % ou de 9,4 % ?

	CREDITS 1977.	MODIFICATIONS 1978		Total.	CREDITS 1978.
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.		
(En millions de francs.)					
1° Actions en faveur de la recherche scientifique		»	+ 85	+ 85	
2° Actions en faveur de la formation professionnelle		»	+ 660	+ 660	
3° Interventions politiques, internationales et éducatives.	+ 732	+ 2 328	+ 3 058		
4° Interventions économiques	+ 1 946	+ 6 130	+ 8 076		
5° Interventions sociales	+ 5 637	+ 7 795	+ 13 432		
Total	93 679	+ 8 315	+ 16 996	+ 25 311	116 990

Les services votés progressent de 8 315 millions de francs : croissance automatique résultant, à législation inchangée, de l'évolution de divers paramètres, tels que les effectifs concernés, le « rapport constant » des anciens combattants, le nombre des primes à la construction déjà accordées, etc.

A ce titre, les principaux suppléments de dotation concernent les rubriques suivantes :

	Millions de francs.
Aide médicale et sociale.....	+ 1 811
Prophylaxie et lutte contre les fléaux sociaux.....	+ 363
Aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 1 023
Fonds national de l'emploi.....	+ 158
Application du « Rapport constant » aux pensions des anciens combattants et divers.....	+ 1 772
Fonds national de solidarité.....	+ 585
Primes à la construction.....	+ 440
Services des bons et emprunts de la Caisse nationale de crédit agricole.....	+ 820
Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractè- re économique	+ 528
Subventions obligatoires aux communes.....	+ 411
Bourses et secours d'études (Education et Universités). . .	+ 111
Transports scolaires	+ 41

Les mesures nouvelles s'élèvent à 16 996 millions de francs.

Les interventions économiques nécessiteraient un financement supplémentaire de 6 130 millions de francs en 1978, par rapport au budget primitif, de 1 053 millions par rapport à la loi de finances modifiée.

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

	DOTATION 1978.	DIFFERENCE AVEC 1977	
		Avant collectif.	Après collectif.
(En millions de francs.)			
Houillères	3 500	+ 1 000	+ 200
S. N. C. F.	9 249	+ 3 813	+ 13
R. A. T. P.	1 313	+ 40	+ 40
Air France.....	»	+ 400	— 50
Air Inter	21	+ 3	+ 3
Ports autonomes.....	213	+ 40	+ 40
Desserte maritime de la Corse.....	249	+ 85	+ 58

La modération des hausses de salaires et l'actualisation des tarifs devraient permettre de limiter la croissance des déficits par rapport à ce qu'ils seront vraisemblablement en 1977 (loi de finances mise à jour).

Les subventions de caractère économique allouées au secteur agricole progresseront de 304 millions de francs en mesures nouvelles avec notamment des suppléments de 153 millions de francs au titre des subventions économiques, de 66 millions de francs pour la prophylaxie et la sélection animale, de 40 millions de francs pour les aides à la montagne, de 27 millions de francs pour les forêts et de 14 millions de francs pour la modernisation des exploitations.

Sont également classées parmi les interventions économiques — mais elles pourraient aussi bien figurer dans la rubrique des interventions sociales — deux actions du Ministère du Travail :

— le financement du fonds national de l'emploi (+ 214 millions de francs) dont la dotation pour 1978 atteindra 775 millions de francs — contre 403 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1977 — afin de subventionner les contrats emploi-formation, d'assurer la mobilité de la main-d'œuvre et d'indemniser le chômage partiel ;

— le reclassement des travailleurs handicapés (+ 200 millions de francs), ce qui permet de porter la dotation nouvelle à 214 millions de francs.

Notons encore parmi les augmentations significatives par leur impact sinon par leur montant :

	Millions de francs.
— les interventions dans le domaine des matières premières	+ 4
— la subvention à l'Agence pour les économies d'énergie.	+ 3
— la subvention pour renforcer le rôle du consommateur.	+ 2

Les dotations pour *interventions sociales* sont majorées de 7 795 millions de francs si l'on se réfère à la loi de finances initiale et de 1 884 millions de francs si l'on se réfère à la loi de finances rectifiée.

Cette croissance considérable résulte, pour une part importante, de la situation dramatique des régimes de sécurité sociale. La subvention au B. A. P. S. A. croîtra de 1 810 millions de francs ; celle qui est versée pour charges de retraite à la S. N. C. F. de 255 millions de francs ; l'Etablissement national des Invalides de la Marine recevra 121 millions de francs de plus et la Sécurité sociale dans les mines 1 238 millions de francs ; et le budget des Charges communes a prévu une subvention supplémentaire de 1 501 millions de francs

pour le régime d'assurance vieillesse des artisans et des commerçants : au total, ces aides absorbent près des deux tiers du complément demandé.

Pour le restant, les majorations les plus substantielles concernent :

	Millions de francs
— les anciens combattants	+ 629
— les personnes âgées et les handicapés :	
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.	+ 696
— au titre de la revalorisation des rentes viagères..	+ 110
— pour le financement des exonérations des redevances radio et télévision	+ 24
— les rapatriés pour l'indemnisation de leurs pertes	+ 125
— les locataires : contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement	+ 803
— les travailleurs privés d'emplois	+ 212

Au carrefour de l'économique et du social, on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont majorées de 660 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle organisée par le Ministère du Travail (dotation 1978 : 1 126 mil- lions de francs)	+ 121
— au titre du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (dotation 1978 : 768 millions de francs)	+ 160
— et au titre de la rémunération des stagiaires en for- mation (dotation 1978 : 1 767 millions de francs)	+ 399

En ce qui concerne les *subventions d'éducation*, la rue de Grenelle absorbera, en mesures nouvelles, 1 741 millions de francs dont 1 632 millions de francs pour l'enseignement privé, 67 millions de francs pour les transports scolaires et 36 millions de francs pour les bourses des élèves.

Le crédit de bourses des étudiants sera abondé de 12 millions de francs.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire ne recevront que 26 millions de francs en plus et les associations sportives 7 millions de francs, affectés à la promotion du sport de haute compétition.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 9 millions de francs et, à la Santé, 50 millions de francs seront consacrés à une prise en charge plus importante de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

Les actions du Secrétariat à la Culture seront renforcées par l'octroi d'un complément de 39 millions de francs.

2 LES DEPENSES CIVILES EN CAPITAL

Les dépenses civiles d'équipement qui figurent au titre V (Investissements exécutés par l'Etat) et au titre VI (Subventions d'équipement) du budget général — et dont sont par conséquent exclues celles effectuées par les deux gros investisseurs que sont le Fonds spécial d'aménagement routier et le budget annexe des postes et télécommunications — s'élèveront :

— pour les *autorisations de programme* à 41 523 millions de francs ; la progression d'une année sur l'autre est de 12,2 % si l'on prend comme référence le budget de 1977 *hors Fonds d'action conjoncturelle* et de 6,4 % si l'on tient compte des 2 milliards de francs du F. A. C. qui ont été débloqués (sur un total de 2,5 milliards de francs).

Ces taux de croissance demandent à être rapprochés de la hausse des prix attendue l'an prochain en matière de formation brute de capital fixe des administrations, telle qu'elle est estimée par les services de la prévision, soit + 7,6 %. Ouvrira-t-on plus ou moins de chantiers qu'en 1977 ? La réponse dépend de la référence de départ choisie ;

— pour les *crédits de paiement* à 35 343 millions de francs ; la progression est de 12,6 % si l'on compare les deux « primitifs » et de 8,6 % si l'on tient compte du collectif de juin.

Le Gouvernement estime que cette progression est exceptionnellement forte et ce, dans « le souci d'accélérer la réalisation des équipements publics ».

Notons enfin que le budget de 1978 ne comporte pas de fonds d'action conjoncturelle.

Le tableau ci-après permet de situer les dotations globales des divers départements ministériels par rapport à la moyenne.

MINISTÈRES ET SERVICES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CRÉDITS DE PAIEMENT		
	1977 (En millions de francs.)	1978	Variation. (En pourcentage.)	1977 (En millions de francs.)	1978	Variation. (En pourcentage.)
Affaires étrangères.....	73,9	102,7	+ 39	73,0	89,4	+ 22,5
Agriculture.....	2 098,9	1 951,4	— 7	2 009,0	2 265,6	+ 12,8
Coopération.....	706,3	732,4	+ 3,7	613,2	630,7	+ 2,8
Culture et environnement :						
I. Culture.....	483,7	563,5	+ 16,5	391,9	510,8	+ 30,3
II. Environnement.....	203,2	274,0	+ 34,8	116,5	245,4	+ 10,6
III. Tourisme.....	64,0	69,2	+ 8,1	54,1	63,8	+ 17,9
Départements d'Outre-Mer.....	263,5	235,0	— 10,8	221,9	214,2	— 3,5
Economie et finances :						
I. Charges communes.....	3 624,2	4 815,1	+ 32,8	3 402,4	4 925,7	+ 44,8
II. Services financiers.....	163,5	201,2	+ 23	138,9	122,2	— 12
Education.....	2 957,3	2 537,0	— 14,2	3 205,0	2 774,3	— 13,4
Équipement et aménagement du territoire :						
I. Équipement et logement.....	12 332,8	14 702,8	+ 19,2	8 409,4	8 153,9	— 3
II. Transports. — Section commune.....	31,7	30,0	— 5,4	22,9	21,1	— 7,9
III. Transports terrestres.....	824,2	816,7	— 0,9	546,3	658,2	+ 20,5
IV. Transports. — Aviation civile et météorologie.....	1 532,8	1 417,1	— 7,5	1 488,0	1 598,2	+ 7,4
V. Transports. — Marine marchande.....	1 246,9	1 231,5	— 1,2	1 201,2	1 326,6	+ 10,4
Industrie, commerce et artisanat :						
I. Industrie.....	3 133,0	3 455,9	+ 10,3	2 997,6	3 367,4	+ 12,3
II. Commerce et artisanat.....	51,0	79,1	+ 55,1	43,5	77,2	+ 77,5
Intérieur et rapatriés.....	1 863,9	2 889,2	+ 55	1 810,6	2 943,2	+ 62,5
Jeunesse et sports.....	450,0	445,5	— 1	466,0	456,3	— 2,1
Justice.....	207,5	232,3	+ 11,9	152,1	222,1	+ 46
Services du Premier ministre :						
I. Services généraux.....	590,5	587,3	— 0,5	531,4	567,1	+ 6,7
II. Journaux officiels.....	2,6	2,5	— 3,8	2,0	3,3	+ 65
III. Secrétariat général de la défense nationale.....	19,5	19,3	— 1	18,6	19,4	+ 4,3
V. Commissariat général du Plan.....	11,3	10,7	— 5,3	10,8	9,8	— 9,2
VI. Recherche.....	631,0	701,2	+ 11,1	414,0	630,5	+ 52,3
Territoires d'Outre-Mer.....	109,1	87,6	— 19,7	105,9	108,7	+ 2,6
Travail et santé :						
I. Section commune.....	40,1	41,7	+ 4	27,0	33,6	+ 24,4
II. Travail.....	195,4	176,2	— 9,8	189,2	189,4	+ 0,1
III. Santé et sécurité sociale.....	1 682,1	1 701,0	+ 1,1	1 151,4	1 647,3	+ 43,1
Universités.....	1 419,4	1 414,3	— 0,3	1 569,1	1 467,1	— 6,5
Totaux.....	37 013,3	41 523,4	+ 12,2	31 382,9	35 342,5	+ 12,6
Fonds d'action conjoncturelle.....	2 500,0					

On constate que tous les ministères n'ont pas été également traités : le Commerce et l'Artisanat (+ 55,1 %), les Affaires étrangères (+ 39 %), l'Environnement (+ 34,8 %), les Charges communes (+ 32,9 %) et les Services financiers (+ 23,1 %), l'Équipement et le Logement (+ 19,2 %), la Culture (+ 16,5 %), la Justice (+ 12 %) et l'Industrie (+ 10,3 %) échappent à l'austérité ; mais l'Agriculture (— 7 %), l'Éducation (— 14,2 %), les Transports terrestres (— 0,9 %), l'Aviation civile (— 7,5 %), le F. I. A. T. (— 3,7 %), les D. O. M. (— 10,8 %) et les T. O. M. (— 19,7 %) ne retrouveront pas, loin de là, le volume des travaux de l'année précédente alors que la Jeunesse et les Sports ainsi que la Santé ne font que préserver le niveau de leurs dotations.

A descendre dans le détail des autorisations de programme et selon la fonction des investissements, on constate :

a) Pour les *investissements administratifs* : un gros effort est consenti en faveur de quelques rares secteurs :

	1977	1978
	En millions de francs.	
— des immeubles diplomatiques et consulaires.	32,16	67,2
— des Services financiers	163,53	201,18
— du Ministère de l'Intérieur.....	103,2	135,48
— des services judiciaires	75,2	85,46
— des établissements pénitentiaires.....	96,3	110,20

b) Pour les *investissements culturels* : une priorité est donnée à deux seules missions :

	1977	1978
	En millions de francs.	
— à la sauvegarde du patrimoine monumental.	214,07	297,12
— à la sauvegarde du patrimoine muséographique et des arts plastiques.....	43,15	94,70

Pour le restant on constate une quasi stagnation des crédits de recherche fondamentale dans les universités (+ 4,3 %) et des subventions aux collectivités locales pour leurs équipements sportifs et socio-éducatifs (— 3,1 %), un nouveau et sévère repli des équipements scolaires (— 33 % pour le premier degré et — 10,9 % pour le second), universitaires (— 18,6 %) et d'enseignement agricole (— 15,1 %).

c) En ce qui concerne les *équipements sociaux*, sont relativement privilégiées les opérations d'humanisation des hôpitaux — à

l'intérieur d'une enveloppe allouée aux équipements sanitaires pratiquement inchangée — et le secteur du logement, en matière de dotations sinon en matière de réalisations :

	1977	1978	VARIATIONS en pourcentage.
	(En millions de francs.)		
Travail :			
Formation professionnelle des adultes.	154	134,9	— 12,4
Agence nationale pour l'emploi.....	13	16,3	+ 25,4
Premier Ministre :			
Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle	106	90	— 15,1
Santé :			
Equipements sanitaires.....	1 135,6	1 155,4	+ 1,7
Dont : « Humanisation »	316,5	335,8	+ 6,1
Recherche médicale.....	218,2	240	+ 10
Equipements sociaux.....	307	283	— 7,8
Construction (1) :			
Primes, subventions à la construction et mise en œuvre de la réforme du financement du logement.....	10 226,6	12 600,1	+ 23,2

(1) En consistance physique, les programmes de constructions neuves seront pourtant en retrait ; ce sont donc les aides à l'habitat ancien qui provoquent la majoration des crédits.

	1977	1978
Locatif :		
— social	88 500	94 150
— intermédiaire	30 700	17 100
Accession aidée	198 700	166 700
Parc existant	78 800	88 490
D. O. M.	2 500	2 500
	<u>399 200</u>	<u>368 940</u>
P. I. C. (actuels et nouveaux).....	45 800	60 000
Epargne-logement	20 000	20 000
Total	<u>465 000</u>	<u>448 940</u>

d) En matière d'équipements économiques, ce sont les actions industrielles — et plus particulièrement celles qui concernent les P. M. I. — et l'énergie qui bénéficient de la sollicitude des pouvoirs publics alors que les investissements agricoles et les investissements de communication effectuent un repli, du moins en volume.

	1977	1978	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		(En pourcentage.)
Agriculture :			
Hydraulique	147,2	151,1	+ 2,6
Remembrement	250,3	256,6	+ 2,5
Equipements de conservation et de transformation	384,7	383,4	— 0,3
Recherche	138,8	140,8	+ 1,4
Commerce et artisanat :			
Primes de conversion.....	21	57,9	+ 175,7
Aide au commerce et à l'artisanat dans les zones sensibles.....	20	21,2	+ 6
Aide à l'équipement hôtelier.....	40	42,4	+ 6
Industrie :			
Dotation en capital des entreprises publiques	1 740	2 345	+ 34,8
Prime de développement industriel...	440	450	+ 2,3
Actions de politique industrielle.....	100	132,4	+ 32,4
Réserves de matières premières.....	113,8	131,1	+ 15,2
Energie	137	158,4	+ 15,6
Atome	995	1 135,6	+ 14,1
Espace	843,3	926,1	+ 9,8
Plan calcul.....	642,9	612,8	— 4,7
Développement de la recherche.....	360,1	395,5	+ 9,8
Fonds de la recherche.....	339,8	381,2	+ 12,2
Centre national d'exploitation des océans	131,2	137,8	+ 5
Autres actions de recherche.....	57,4	69,3	+ 20,7
Constructions aéronautiques (y compris les crédits des charges communes) ..	1 101	1 032	— 6,3
Aide à la construction navale.....	988,8	990	+ 0,3
Communications :			
Voies navigables.....	354,3	348,1	— 1,7
Ports	437	406,7	— 8,5
Aéroports et routes aériennes.....	287	235	— 12
Transports collectifs urbains.....	824,1	816,7	— 0,9
Flotte de commerce.....	200	170	— 15

e) Signalons enfin que si les subventions accordées au titre de la coopération progressent quelque peu (de 706,3 à 732,4 millions de francs : + 3,7 %), la dotation inscrite au bénéfice de l'Aména-

gement du Territoire sera diminuée de 3,7 % (258,7 millions de francs en 1978 contre 268,7 millions de francs en 1977). Par contre le total des dotations pour la Protection de la Nature, passera de 203,1 à 274 millions de francs.

Quant au *Fonds d'équipement des collectivités locales* créé par le collectif du 13 décembre 1975 et qui est destiné à assurer en cinq ou six ans à ces collectivités l'équivalent du montant de T. V. A. qu'elles acquittent sur leurs dépenses d'équipement, il sera doté de 2 milliards de francs contre 1,5 milliard un an auparavant.

Les titres V et VI n'englobent pas tous les équipements civils. D'autres, non négligeables, figurent à certains comptes spéciaux (le Fonds spécial d'investissement routier) ou à certains budgets annexes (P. T. T.) et nous les retrouverons sous ces deux rubriques. Au total, seront financés sur fonds public en 1978 pour 69 438 millions de francs d'investissements contre 64 736 millions de francs en 1977 (soit + 7,3 %). On notera que l'an prochain, contrairement à ce qui s'est passé durant les exercices précédents, aucune ressource d'emprunt ne semble avoir été programmée pour les autoroutes, le téléphone et les hôpitaux.

3° LES DEPENSES MILITAIRES

Le budget de la Défense nationale pour 1978 est d'un montant de 80 770 millions de francs, mais cette somme comprend, comme dans les budgets des départements ministériels civils, d'ailleurs, les pensions transférées à partir de 1977 du budget des Charges communes : soit, pour l'exercice à venir, 13 116 millions de francs. Si l'on élimine l'effet des pensions, le budget s'élève à 67 654 millions de francs. La progression réelle d'une année sur l'autre s'établit à 9 242 millions de francs en valeur absolue et 15,8 % en valeur relative, pourcentage qui indique clairement la place privilégiée qu'occupe la Défense nationale dans le présent budget.

1) *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires s'élèveront à 52 291 millions de francs, ou à 39 175 millions de francs si l'on défalque les pensions, contre 34 479 millions de francs un an auparavant (+ 13,6 %).

Les mesures acquises sont relatives aux dépenses de personnel. Parmi les mesures nouvelles, dont le total s'élève à 3 521 millions de francs, on notera :

— des créations d'emplois : les effectifs de la gendarmerie sont augmentés de 500 unités ;

— des améliorations de rémunération : 258 millions de francs seront consacrés à la poursuite de l'amélioration de la condition militaire et 32 millions de francs au relèvement du prêt de 8 à 8,50 F ;

— une revalorisation des crédits d'entretien programmé du matériel (+ 505 millions de francs), des crédits de fonctionnement courant (+ 532 millions de francs) et de la dotation affectée aux achats de carburant (+ 339 millions de francs) ;

— l'ajustement de l'indemnité compensatrice versée à la S. N. C. F. (+ 461 millions de francs).

L'effort porte donc tant sur l'amélioration de la condition militaire que sur l'entretien des matériels dont on souhaite une utilisation plus intensive.

b) *Les dépenses en capital.*

Les crédits de paiement passent de 23 933 millions de francs en 1977 à 28 479 millions de francs en 1978 (+ 19 %), ce qui permettra d'éviter une rupture de paiement.

Les autorisations de programme progressent encore plus vite puisqu'elles passent de 26 550 millions de francs en 1977 à 34 418 millions de francs en 1978 (+ 29,6 %).

Comparées à celles de 1977, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1977	1978	VARIATIONS en pourcentage
	(En millions de francs.)		
Atome	2 665	2 914	+ 9,3
Engins	2 897	3 510	+ 21,1
Centres d'expérimentations nucléaires (explosions en puits).....	643	640	,
Armement atomique tactique (programme Pluton)	498	709	+ 42,4
Matériels aériens.....	3 578	5 288	+ 47,8
Fabrications d'armement (terre).....	3 997	5 881	+ 47,1
Constructions neuves de la flotte.....	2 235	2 878	+ 28,8

L'armement classique pourra ainsi surmonter rapidement le handicap qui a été le sien pendant longtemps par rapport à l'armement nucléaire. En 1978, la loi de programmation militaire est donc respectée dans son esprit et dans son contenu chiffré.

II. — LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes nettes du budget général est évalué, pour 1978, à 389 710 millions de francs. Les recettes fiscales devraient s'élever à 441 328 millions de francs, les recettes non fiscales à 25 697 millions de francs, mais il convient de défalquer du total :

a) Un reversement de 28 665 millions de francs au profit des budgets des *collectivités locales* : versement représentatif de la taxe sur les salaires (27 792 millions de francs, soit 13,3 % de plus qu'en 1977) ; compensation de la taxe sur les spectacles nautique appliquée aux cinémas et aux théâtres (653 millions de francs) ; prélèvement au profit du Fonds d'action locale des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière (195 millions de francs) (1) ;

b) Un reversement de 10 550 millions de francs au profit du budget des *Communautés européennes* (contre 9 500 millions de francs en 1977) ;

c) Un reversement de 5 679 millions de francs au profit du *régime général de Sécurité sociale* (contre 7 406 millions de francs en 1977) ;

d) *Les remboursements et les dégrèvements d'impôts inscrits en dépenses au budget des charges communes pour un montant de 32 421 millions de francs.*

Les recettes fiscales.

Les recettes fiscales accuseront une augmentation de 58 032 millions de francs (+ 15,1 %) sur les évaluations de la loi de finances initiale pour 1977, de 51 358 millions de francs sur ces évaluations modifiées par un collectif et revisées pour tenir compte des derniers résultats connus (+ 13,9 %).

(1) L'article 83 de la loi de finances pour 1977, tirant la leçon d'écarts importants qui sont apparus avec le temps dans l'évolution des taux de croissance des versements aux collectivités tels qu'ils résultent, d'ailleurs, de la clef de répartition primitivement définie, avait décidé, pour 1977, d'appliquer un taux de progression uniforme. Ce régime est reconduit par l'article 60 du projet et étendu à la Région de l'Île-de-France qui y avait échappé.

A ce jour, ceux-ci font apparaître (et compte tenu du collectif du 14 juin dernier) :

— de très importants surplus en ce qui concerne le produit de l'impôt sur le revenu (+ 1 056 millions de francs) et surtout de l'impôt sur les sociétés (+ 2 073 millions de francs), ainsi que des plus-values de recettes non négligeables en matière de droits d'enregistrement (+ 152 millions de francs) et de douanes (+ 381 millions de francs) ;

— une moins-value très sensible du rendement de la T. V. A. (— 3 330 millions de francs) qui ne peut s'expliquer que par un tassement de la consommation, puisque l'intensité de l'inflation sera à peine modérée ;

— une moins-value également sensible du produit des impôts indirects (— 372 millions de francs) qui apporte la preuve, pour la seconde année consécutive, de l'effet dissuasif des droits élevés sur les alcools.

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales, de 1977 à 1978, devrait se présenter ainsi qu'il suit :

	1977				ECARTS ENTRE les évaluations révisées pour 1977 et celles proposées pour 1978.			Evaluations proposées pour 1978.
	Loi de finances initiale.	Loi de finances rectifi- cative du 14 juin 1977.	Ecart entre la loi de finances rectifi- cative et les évalua- tions révisées.	Evalua- tions révisées.	Evolution écono- mique.	Aména- gement des droits.	Autres facteurs de varia- tions.	
(En millions de francs.)								
I. — Recettes fiscales.								
Impôt sur le revenu.....	72 904	76 204	+ 1 056	77 260	+ 16 415	— 6 163	»	87 512
Impôt sur les sociétés.....	40 427	40 427	+ 2 073	42 500	+ 3 000	— 50	»	45 450
Autres impôts directs.....	29 185	30 445	+ 235	30 680	+ 4 210	+ 1 550	— 300	38 140
Enregistrement, timbre et bourse	21 798	22 148	+ 152	22 300	+ 1 826	+ 1 004	— 336	24 794
Produits des douanes.....	27 445	28 049	+ 381	28 430	+ 1 050	+ 4 366	+ 582	34 428
Taxes sur le chiffre d'affaires.	178 665	179 630	— 3 330	176 300	+ 22 207	+ 944	+ 133	199 584
Autres impôts indirects.....	12 872	12 872	— 372	12 500	+ 425	+ 445	+ 50	13 420
Total	383 296	389 775	+ 195	389 970	+ 49 133	+ 2 096	+ 129	441 328

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

— progression moyenne de l'ordre de 10,2 % des salaires nets, et de 11 % des revenus bruts des entrepreneurs individuels de 1976 à 1977 ; augmentation de 16,3 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises pour la même période ;

— accroissement de 12,6 % du produit intérieur brut marchand en valeur de 1977 à 1978.

La simple évolution économique devrait créer une plus-value fiscale estimée à 49 262 millions de francs.

Diverses modifications de la législation qui figurent dans la première partie du projet de loi de finances et qui sont faites de mesures d'aggravation et de mesures d'allègement, se traduisent par un supplément de prélèvement de 2 096 millions de francs. Au total, les citoyens devraient payer 51 358 millions de francs de plus qu'un an auparavant (+ 13,2 %).

LA TAXATION DES REVENUS DES MENAGES

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

	Millions de francs.
Relèvement de 7,5 % des limites des dix premières tranches du barème, de 6 % de la onzième et de 5 % de la douzième (art. 2 du projet).....	— 4 750
Relèvement et unification des limites de l'exonération :	
— à 15 200 F pour les contribuables âgés de moins de soixante-cinq ans :	
— à 16 600 F pour les contribuables de plus de soixante-cinq ans	— 216
ce qui correspond à + 10 % pour les salariés et + 16 % pour les non-salariés (art. 2).	
Non-recouvrement des cotisations inférieures à 150 F afin d'alléger les tâches de l'administrateur : cette mesure concerne 650 000 contribuables (art. 2)...	— 70

Millions
de francs.

Relèvement de 1 800 F à 3 000 F de la limite de déduction des frais de garde pour enfants de moins de trois ans accordée aux personnes seules dont le revenu est inférieur au plafond de la neuvième tranche du barème ; 100 000 contribuables bénéficieront de cette mesure (art. 2).....	—	27
Institution d'un abattement de 5 000 F pour l'imposition du revenu des personnes qui partent à la retraite (art. 3).....	—	450
Relèvement des abattements spécifiques accordés aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou invalides qui disposent de revenus modestes :		
— de 3 100 F à 4 000 F si le revenu net n'excède pas 21 000 F (au lieu de 19 000 F) ;		
— de 1 550 F à 2 000 F si le revenu net est compris entre 21 000 F et 34 000 F ;		
— création d'un abattement de 1 000 F si le revenu net est compris entre 34 000 F et 40 000 F (art. 3).	—	300
Exonération des salaires versés aux apprentis pour la fraction n'excédant pas 15 200 F (art. 4).....	—	100
Unification à 1 % des taux de déduction des dons consentis aux œuvres et organismes d'intérêt général (art. 5).....	—	10
Relèvement de 120 000 F à 150 000 F du seuil au-delà duquel la déduction pour frais professionnels des salariés détenteurs de plus de 35 % des droits sociaux est abaissée de 20 à 10 % (art. 6).....	—	20
Reconduction en 1978 de la taxe sur certains éléments du train de vie (au moins trois éléments pour un total de 65 000 F au lieu de 60 000 F (art. 9).....	—	50

En ce qui concerne les revenus des entreprises individuelles :

Millions
de francs.

- a) Rapprochement des conditions d'imposition des salariés et non-salariés par relèvement de 10 à 20 % de l'abattement supplémentaire accordé aux artisans et commerçants adhérents à des centres de gestion agréés ainsi qu'aux membres de professions

Millions
de francs.

libérales adhérents à des associations agréées. Relèvement de 50 % des limites de recettes en deçà desquelles les intéressés peuvent bénéficier de cet abattement : 1,5 million de francs pour les entreprises de vente ou de production ; 450 000 F pour les prestataires de services ; 425 000 F pour les professions libérales (art. 7)	— 120
b) Relèvement de 1 500 F à 6 000 F de la limite dans laquelle est pris en compte le salaire du conjoint participant effectivement à l'exercice de la profession (art. 8)	— 100

Malgré cet ensemble d'allègements, le produit de l'impôt sur le revenu sera, en 1978, supérieur de 13,3 % à ce qu'il sera vraisemblablement en 1977 ; il devrait représenter 19,8 % du prélèvement fiscal total, soit le même pourcentage que cette année.

D'autres mesures prévues au projet, mais en seconde partie, n'auront de conséquences financières que dans un an :

— le relèvement de 2 000 F à 3 000 F de l'abattement sur les dividendes d'actions (moins-value de 80 millions de francs, art. 61) ;

— report d'un an de la taxation des plus-values de cession des valeurs mobilières (art. 62).

2° LA TAXATION DES REVENUS DES ENTREPRISES

L'impôt sur les sociétés progressera de 6,9 % sur les évaluations révisées pour 1977 pour atteindre 45 450 millions de francs, soit 10,3 % des rentrées d'impôts et taxes (contre 10,9 % en 1977).

Le projet comprend une série de modifications, dont cinq auront une répercussion budgétaire dès 1978 :

Millions
de francs.

Relèvement de 12,5 % à 50 % du crédit d'impôt attaché aux dividendes perçus par les compagnies d'assurances et imputable sur l'impôt sur les sociétés qu'elles acquittent ; octroi du crédit d'impôt aux associations reconnues d'utilité publique (art. 13) ...	— 50
P. M. I. : octroi d'une réfaction d'un tiers de l'assiette de l'impôt sur les B. I. C. pour les P. M. nouvellement créées ; durée : 4 exercices (art. 15)	— 1

	Millions de francs.
Octroi d'une provision pour les prêts consentis par une entreprise à ceux de leurs salariés qui désireraient créer un établissement industriel (art. 16)	— 1
Contribution exceptionnelle des institutions financières égale à 1,5 % des frais généraux et amortissements de toute nature avec un abattement à la base de 15 000 F (art. 18)	+ 900

De plus, une mesure d'ordre réglementaire, l'accélération du prélèvement libératoire sur les produits des placements à revenus fixes, procurera, au cours de l'année 1978, une ressource de trésorerie de 600 millions de francs.

Six autres mesures ne produiront d'effet sur les recettes qu'en 1979 ou ne produiront pas d'effet du tout. Il s'agit :

— à l'article 14 : de la déduction du bénéfice imposable et pendant cinq ans, des dividendes alloués aux actions ou parts sociales correspondant à l'incorporation au capital des avances stables que les associés-dirigeants de P. M. E. ont mis à la disposition de leurs entreprises.

La perte de recettes résultant de cette mesure a été évaluée à 25 millions de francs en 1979 ;

— à l'article 16 : de l'augmentation des coefficients d'amortissement dégressif pour les matériels destinés à économiser les matières premières, une mesure parallèle ayant déjà été prise pour ce qui concerne les économies d'énergie. Le coût de la mesure est évalué à 15 millions de francs en 1979 ;

— à l'article 63 : de la réévaluation des actifs amortissables mais la technique comptable retenue est telle qu'aucune conséquence fiscale n'en découle pour le moment ;

— à l'article 64 : de la reconduction jusqu'à l'expiration du VII^e Plan d'une série de mesures fiscales instituées au cours des vingt dernières années dans le but d'améliorer les structures des entreprises ou d'orienter leur implantation territoriale ;

— à l'article 65 : de l'autorisation donnée aux entreprises forfaitaires d'opter chaque année (et non plus tous les deux ans) pour le « réel simplifié » ;

— à l'article 66 : de l'aménagement du régime fiscal des sociétés copropriétaires de navires.

On notera enfin que le prélèvement conjoncturel ne fait l'objet d'aucune disposition spéciale, ce qui tendrait à prouver que sa perception est définitivement abandonnée.

3° LES IMPOTS SUR LA CONSOMMATION

Nous regrouperons sous cette rubrique des mesures concernant les catégories fiscales traditionnelles telles que timbre, droits d'accise et T.V.A. et qui frappent l'utilisation de biens et de services essentiellement à l'usage de l'automobile et la consommation de tabac.

	Millions de francs.
<i>a) Usage de l'automobile :</i>	
Relèvement de 20 % du barème de la vignette sauf pour la catégorie 5 à 7 CV où il sera d'un tiers (art. 21).	+ 1 000
Majoration en deux temps (+ 2 % le 1 ^{er} février et + 7 % le 1 ^{er} juin) de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (art. 19).....	+ 4 366
et incidence sur la T. V. A.....	+ 714
<i>b) Consommation du tabac :</i>	
Reièvement des prix du tabac.....	+ 445
Et incidence sur la T. V. A.....	+ 255
Il s'agit d'une mesure d'ordre réglementaire.	
D'autres mesures de moindre effet peuvent être citées sous cette rubrique :	
L'application du taux réduit de la T. V. A. aux maisons de retraite	— 25
L'exonération des droits d'enregistrement sur les ventes de biens meubles aux enchères publiques quand elles entrent dans le champ d'application de la T. V. A.	— 55
L'assujettissement des bulletins de Loto au droit de timbre 60
Notons enfin en matière d'enregistrement, la réduction de 8,6 à 1 %, du droit d'apport en faveur des courtiers d'assurances maritimes qui apporteront leur entreprise à une société avant le 1 ^{er} juillet 1978.....	— 1

Avec un total de recettes évalué à 199 584 millions de francs, la T. V. A. devrait représenter en 1978, 45,2 % du total des ressources fiscales, soit le même pourcentage qu'en 1977. Si l'on prend également en compte les lignes « Produits des douanes » et « Autres impôts indirects » pour cerner le montant global des impôts sur la consommation, on parvient à une somme de 247 432 millions de francs, qui constitue les 56 centièmes du prélèvement fiscal (55,7 % en 1977).

La structure de ce prélèvement semble donc figée depuis quelques années malgré les tentatives faites pour aboutir à un partage en parties égales entre impôt direct et impôt indirect.

Les recettes non fiscales.

Les recettes non fiscales augmenteront de 3 680 millions de francs (+ 16,7 %).

Cette différence s'explique ainsi :

	Millions de francs.
Effet de l'évolution économique	+ 1 438
Aménagement des droits	— 18
Modifications dans les modalités de recouvrement ..	+ 484

Les aménagements des droits résulteront des dispositions contenues dans deux articles du projet de loi de finances :

— l'article 25 qui prévoit la suppression des redevances de greffe (perte : 20 millions de francs) ;

— l'article 80 qui crée une taxe annuelle applicable aux spécialités pharmaceutiques pour financer les opérations de contrôle de la qualité des produits (recette : 2 millions de francs).

Le changement des modalités de recouvrement intervient dans deux domaines :

— les droits d'inscription au baccalauréat seront acquittés au moyen d'un timbre (perte : 14 millions de francs, compensée par l'inscription d'une somme équivalente à la rubrique « timbre ») ;

— à compter du 1^{er} janvier prochain, le montant de la contribution que le budget annexe des P. T. T. verse au budget général pour financer les pensions servies à ses anciens agents sera égal

au montant des sommes dues au titre de l'année même et non au titre de l'année antérieure (recette de trésorerie pour 1978 : + 498 millions de francs).

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

	Millions de francs.
Ligne 111 : les bénéfices nets des entreprises publiques.	+ 724
Ligne 115 : les produits de la Loterie nationale, grâce au Loto	+ 335
Ligne 310 : les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux	+ 193
Ligne 316 : le P. M. U.	+ 45
Ligne 405 : les intérêts des prêts consentis par le F. D. E. S.	+ 102
Ligne 406 : les intérêts des dotations en capital accordées par l'Etat aux entreprises nationales.	+ 52
Ligne 606 : les frais d'assiette et de recouvrement des impôts versés à la C. E. E.	+ 64

On notera parmi les recettes nouvelles 25 millions de francs versés au Fonds d'équipement des collectivités locales au titre du dépassement du plafond légal de densité.

Ni le Service des alcools, du fait de l'importance des tranches successives de distillation qui ont été mises à sa charge, ni l'Office des forêts, en raison de la baisse du prix du bois, n'effectueront de versements au budget général en 1978.

B. — 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 9 541 millions de francs en 1977 à 10 843 millions de francs en 1978. Quant aux ressources, elles s'élèveront à 10 994 millions de francs contre 9 663 millions de francs un an auparavant.

Le solde créditeur passera de 123 à 152 millions de francs.

Trois dispositions législatives sont relatives à ces comptes :

— l'article 59 précise l'emploi de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de radio et de télévision et à

cette occasion nous apprenons qu'il est envisagé pour 1978 de porter le taux de cette redevance à 176 F (au lieu de 162 F) pour les postes « noir et blanc » et à 264 F (au lieu de 243 F) pour les postes couleur, ce qui représente une hausse de 8,6 %. Par contre, la redevance « radio » serait supprimée à compter du 1^{er} janvier prochain.

Après déduction d'un montant de 180 millions de francs destiné à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance, le montant à répartir devrait s'élever à 3 123,8 millions de francs :

— *l'article 20* propose un relèvement de 0,65 F à 1 F par hectolitre d'essence ou de supercarburant de la redevance perçue au profit du *Fonds de soutien aux hydrocarbures*. La plus-value de recettes — soit 85 millions de francs — permettra d'accroître de 53,1 % les crédits de paiements (245 millions de francs contre 160) et de 42,1 % les autorisations de programme (270 millions de francs contre 190). On procède de la sorte à une réactivation d'un fonds mis en sommeil il y a quelques années dans le but de développer les technologies pétrolières marines. Ce faisant, on assure la bonne exécution du programme d'action prioritaire qui couvre ce domaine ;

— *l'article 27* concerne les ressources du *Fonds spécial d'investissement routier*, qui devraient atteindre 5 188,5 millions de francs — en progression de 420 millions de francs sur celles de 1977 — dont 5 100 millions de francs (+ 9 %) au titre du prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ; celle-ci ayant été majorée, il est possible de ramener à 16 % le taux de ce prélèvement, qui avait été fixé à 17,7 % dans la loi de finances pour 1977.

Bien évidemment, les crédits de paiement ont été fixés au niveau des recettes. Quant aux autorisations de programme accordées, elles seront ramenées à 4 554 millions de francs, en recul de 9,4 % sur celles de l'exercice précédent (5 026 millions de francs) en valeur nominale et, vraisemblablement d'un sixième en termes réels ; et, à l'intérieur de cette enveloppe, n'apparaît qu'une priorité : les autoroutes de liaison. *Le réseau routier de rase campagne, la voirie en milieu urbain et même la voirie dite « locale » (puisque désormais les tranches départementale et communale sont fusionnées) subissent l'autérité de plein fouet.*

Le tableau qui suit donne la répartition des dotations du fonds.

	1977	1978	VARIATIONS en pourcentage
	(En millions de francs.)		
Autoroutes de liaison.....	1 145	1 410	+ 23,1
Réseau national en rase campagne.....	1 352	1 076	— 20,4
Voirie en milieu urbain.....	1 174	857	— 27
Plan de décongestion de la circulation dans les centres urbains.....	243	371	— 6,5
Tranche départementale.....	97		
Tranche communale.....	57		

Mais le F. S. I. R. n'est pas le seul pourvoyeur de fonds et il faut y ajouter le budget général et éventuellement l'emprunt. Le budget « consolidé » du réseau routier, comparé à celui de 1977, n'accusera qu'une faible progression l'an prochain :

	1977	1978	VARIATION
	(Millions de francs.)		en pourcentage.
Titres V et VI.....	206	195	
F. S. I. R.	5 026	4 554	
Autoroutes (emprunts).....	2 550	3 217	
Total	7 782	7 966	+ 2,4

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

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS de paiement.		
	1977	1978	Variation.	1977	1978	Variation.
	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)	(Millions de francs.)		(En pourcentage.)
Adductions d'eau (subventions en capital).	370	425	+ 14,9	357	394	+ 10,4
Fonds forestier national (subventions et primes)	69	72	+ 4,3	55,1	62,5	+ 13,4
Service financier de la loterie nationale...	»	»	»	770	1 137	+ 47,7
Expansion économique de la Corse.....	24	26	+ 8,3	32	26	— 18,7
Modernisation des débits de tabac (subventions)	»	»	»	6,7	6,8	»
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	283	297	+ 4,9
Financement des diverses dépenses d'intérêt militaire	»	»	»	174	182	+ 4,6
Fonds national du livre.....	»	»	»	25	27	+ 8
Aide au sport de haut niveau.....	»	»	»	13	14	+ 7,7

C. — Les budgets annexes.

La comparaison entre les budgets annexes de 1977 et de 1978 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.
	1977	1978	Diffé- rences.	1977	1978	Diffé- rences.	
(En millions de francs.)							
I. — Budgets annexes civils.							
Imprimerie nationale.....	546	756	+ 210	27	38	+ 11	+ 221
Légion d'honneur.....	40	42	+ 2	2	5	+ 3	+ 5
Ordre de la Libération.....	1	2	+ 1	»	»	»	+ 1
Monnaies et médailles.....	447	607	+ 160	41	34	— 7	+ 153
Postes et télécommunications.....	40 953	48 820	+ 7 867	18 474	21 521	+ 3 047	+ 10 914
Prestations sociales agricoles.....	23 054	27 603	+ 4 549	»	»	»	+ 4 549
Totaux pour les budgets annexes civils.....	65 041	77 830	+ 12 789	18 544	21 598	+ 3 054	+ 15 843
II. — Budget annexe militaire.							
Essences.....	1 358	1 589	+ 231	40	49	+ 9	+ 240
Totaux pour les budgets annexes.....	66 399	79 419	+ 13 020	18 584	21 647	+ 3 063	+ 16 083

En ce qui concerne les deux plus importants budgets, on constate des taux de croissance comparables à celui du budget général : tant pour les Postes et Télécommunications (+ 18.4 %) que pour les prestations sociales agricoles (+ 19.8 %).

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

10 856 créations d'emplois seront autorisées en 1978 ainsi que l'utilisation de 7.8 millions d'heures d'auxiliaires et d'ouvriers, ces créations se répartissant à raison des trois quarts pour le Service des télécommunications et d'un quart pour les services postaux et financiers. L'effectif global sera ainsi porté à 415 020 unités. De plus, 10 500 auxiliaires seront titularisés.

Les *crédits de paiement* pour dépenses en capital s'élèveront à 21 521 millions de francs dont :

1 120 millions de francs pour les remboursements d'emprunts ;

335 millions de francs au bénéfice des sociétés de financement des télécommunications ;

20 065 millions de francs consacrés au paiement des installations neuves.

Les *autorisations de programme* progresseront de 3,1 % pour atteindre 22 556 millions de francs, dont 20 712 millions de francs consacrés aux seules Télécommunications. Le taux de croissance des installations téléphoniques sera de 7 % ; elles 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 16,1 %; le « bleu » ne comporte aucune annonce de majoration tarifaire à intervenir en 1978 en matière de taxes postales. Les fonds placés au Trésor rapporteront 1 439,7 millions de francs de plus, soit + 30 % d'une part, grâce à la disposition selon laquelle au-delà de 30,8 milliards de francs de dépôts, la rémunération est calculée au taux de l'argent au jour le jour, d'autre part, grâce à l'abondance de l'épargne recueillie par la Caisse nationale d'épargne. Pour les produits d'exploitation des Télécommunications, la croissance de 19,5 % est attendue de la seule évolution du trafic si l'on en croit le fascicule budgétaire.

Le déficit d'exploitation de la Poste et des Services financiers est évalué à 2 884,7 millions de francs (2 617,9 millions de francs en 1977) ; l'excédent des Télécommunications doit atteindre 4 061,3 millions de francs (4 137,5 millions de francs en 1977). Comme en 1977, le solde général sera donc positif pour 1 176,6 millions de francs (1 519,5 millions l'an passé). Le « financement à déterminer », avec un montant de 13 298 millions de francs constituera 60,2 % du total des recettes en capital : c'est dire que le taux d'autofinancement se détériorera quelque peu.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

La croissance de l'ensemble des dépenses du B. A. P. S. A. est relativement importante. Les prestations « maladie » doivent progresser de 17,82 % et les prestations « vieillesse » de 22,06 %, évolution qui traduit le vieillissement de la population agricole, alors que les prestations familiales n'augmenteront que de 14,03 % pour les mêmes raisons.

Les 27 603 millions de francs de recettes nécessaires pour équilibrer les dépenses seront couvertes à concurrence de :

— 15,94 % par les cotisations des intéressés (4 400 millions de francs) ;

— 3,64 % par les taxes additionnelles propres à la profession (1 005 millions de francs) :

— 22,38 % par les taxes additionnelles prélevées hors de la profession (6 146 millions de francs, notamment sur le produit de la T. V. A. qui fournit à lui seul 6 034 millions de francs : 21,86 %) ;

— 39,64 % par les versements du régime général au titre de la compensation démographique (6 823 millions de francs) et du Fonds national de solidarité (4 120 millions de francs) ;

-- 18,51 % par le budget général (5 110 millions de francs).

CHAPITRE II

LES OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE

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

A. — Les prêts.

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

	CHARGES		RESSOURCES	
	1977	1978	1977	1978
	En millions de francs.			
Prêts des comptes d'affectation spéciale	181	183	64	70
F. D. E. S.	3 700	4 165	1 850	1 633
H. L. M.	"	"	738	743
Divers	1 301	1 451	1 156	1 788
Total	5 182	5 799	3 808	4 234
Charge nette	1 374	1 565	"	"

Signalons dès l'abord que le compte H. L. M. ne subsiste que pour retracer les remboursements d'emprunts qu'il a consentis avant la débudgétisation de 1965, laquelle a confié à une Caisse des prêts aux H. L. M. les opérations de l'espèce. Les recettes inscrites à ce compte représentent tout de même entre un cinquième et un sixième de l'ensemble des remboursements annuels.

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

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

Les dotations du Fonds de développement économique et social passent de 3 700 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1977 à 4 165 millions de francs (+ 12,6 %).

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

Répartition des prêts du F. D. E. S.

BENEFICIAIRES	1977 Dotation révisée.	1978
	(En millions de francs.)	
A. — Entreprises nationales.		
E. D. F.	1 000	1 000
Compagnie nationale du Rhône.....	60	60
Gaz de France.....	230	250
R. A. T. P.	330	350
Aéroport de Paris.....	80	»
Total A.....	1 700	1 660
B. — Prêts divers.		
Ports maritimes et fluviaux.....	100	100
Tourisme : équipement hôtelier et thermal...	300	300
Industrie	(a) 865	1 400
Divers :		
Artisanat individuel.....	(a) 470	400
Commerce	(a) 30	20
Pêches maritimes.....	80	100
Calamités	5	5
Caisse centrale de coopération économique..	150	150
Crédit non affecté.....	»	30
Total B.....	2 000	(b) 2 505
Total général.....	(a) 3 700	4 165

(a) Après une dotation complémentaire de 120 millions de francs pour l'artisanat et 15 millions de francs pour le commerce, compensée par une diminution de 135 millions de francs de la ligne industrie.

(b) Dont un crédit non affecté de 30 millions de francs.

1° Les dotations de prêts ouvertes au profit de cinq *entreprises nationales* s'élèveront à 1 660 millions de francs contre 1 700 millions de francs dans le budget précédent.

Selon le rapport du Conseil de direction du F.D.E.S., les engagements de dépenses d'équipement autorisés pour 1978 ont été fixés, pour 1978, à 31 193 millions de francs (hors taxes) contre 26 511 millions de francs en 1977, ce qui représente une progression de 17,7 % :

1978 ENGAGEMENTS (hors taxes).	RAPPEL 1977.	1978 autorisations initiales.	VARIATIONS 1978 - 1977 en pourcentage.
I. — Energie.			
C. D. F.	379,2	1 904,4	+ 402,2
E. D. F.	14 349	17 927	+ 24,9
C. N. R.	300	382	+ 27,3
G. D. F.	3 219	3 135	— 2,6
Total (I)	18 247,2	23 348,4	+ 27,9
II. — Transports.			
S. N. C. F.	4 579	4 706,4	+ 2,8
R. A. T. P.	2 228	2 005,5	— 9,9
Aéroport de Paris.....	155,6	160,7	+ 3,3
Air France.....	1 301,2	972,3	— 25,3
Total (II)	8 263,8	7 844,9	— 5,1
Total général.....	26 511,0	31 193,3	+ 17,7

Dans l'enveloppe des engagements d'E. D. F., la poursuite de l'effort national d'équipement nucléaire est évaluée à 9,85 milliards de francs (8,97 milliards de francs en 1977) et, par ailleurs, près de 2 milliards de francs seront affectés à l'hydraulique avec notamment le lancement d'un équipement de pompage saisonnier avec appoint gravitaire à Grand-Maison.

L'essentiel des opérations engagées par la *Compagnie nationale du Rhône* concernera la poursuite des chantiers de Péage-de-Rousillon, Vaugris et Caderousse (Chautagne) ainsi que le lancement, à Belley, de la chute du Haut-Rhône.

Parmi les opérations de grand équipement des *Charbonnages de France* figure l'engagement d'une nouvelle centrale thermique de 600 MW, à Carling, en Lorraine, et *Gaz de France* entamera

une opération nouvelle particulièrement importante : le nouveau réseau de transport de l'Est destiné à acheminer les gaz soviétique et iranien.

A la S. N. C. F., 3 652 millions de francs seront consacrés au réseau principal (dont 2 003 millions de francs pour les infrastructures nouvelles et 1 514 millions de francs pour le matériel roulant) et 1 054 millions de francs à la banlieue parisienne, laquelle bénéficiera également des dotations ouvertes au budget de la R. A. T. P. pour le réseau express régional (436 millions de francs) et le prolongement de cinq lignes du métropolitain (268 millions de francs).

A l'Aéroport de Paris, les programmes concernent la poursuite du premier module de l'aérogare n° 2 à Roissy, et la construction d'une cellule de hangar d'entretien. Les engagements d'Air France ont été fixés en baisse — 972 millions de francs contre 1 301 millions de francs — l'essentiel étant consacré au renouvellement du matériel volant.

Les ressources d'autofinancement permettront de couvrir 26,9 % du total de la dépense contre 28,8 % un an auparavant. Les dotations en capital et les subventions d'équipement représenteront 5,9 %, soit la même part qu'en 1977. L'emprunt entrera pour 61 % au lieu de 63,4 % il y a un an.

2° Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires s'établissent à 2 505 millions de francs :

— **navigation** : le prêt accordé aux ports maritimes et fluviaux demeure fixé à son niveau des exercices précédents, soit 100 millions de francs ; pour parfaire leur financement, les établissements s'adresseront à la C. A. E. C. L. pour 220 millions de francs, et au marché financier pour 510 millions de francs ;

— **tourisme** : 300 millions de francs sont affectés à l'équipement hôtelier, soit la même somme qu'en 1977. Le financement des équipements touristiques est renvoyé sur la C. A. E. C. L., le Crédit agricole et la Caisse des Dépôts et Consignations ;

— **industrie** : la totalité du crédit, soit 1 400 millions de francs, sera affectée aux opérations de « conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ».

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

L'artisanat individuel bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 400 millions de francs, cette aide venant se jumeler avec les concours consentis par le Crédit populaire sur ses propres ressources.

Une somme de 20 millions de francs est inscrite pour faciliter le financement de *regroupements de commerçants* au sein de centres commerciaux (15 millions de francs en 1977).

La pêche artisanale et la conchyliculture bénéficieront d'une dotation de 100 millions de francs contre 80 millions de francs en 1977.

II. — LES AUTRES COMPTES DE PRÊTS

1° Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national, Fonds de modernisation des débits de tabac, Fonds de soutien à l'industrie cinématographique) ne varie pratiquement pas puisqu'il passe, d'une année sur l'autre, de 181 à 183 millions de francs (crédits de paiement).

L'effort consenti au bénéfice de la forêt (à travers la dotation du Fonds forestier national) accuse même un repli puisque les autorisations de programme sont ramenées de 177,4 à 161 millions de francs (— 9,2 %). Les avances sur recettes accordées à la production cinématographique passent de 22 millions de francs à 25 millions de francs. Les associations sportives ne percevront pas d'avances comme en 1977 mais le volume des subventions est augmenté, les recettes s'élevant à 70 millions de francs.

C'est en définitive une charge nette de 113 millions de francs que l'on constatera dans cette rubrique.

2° Les *prêts divers* du Trésor, avec 361 millions de francs diminuent de 940 millions de francs. Cette régression concerne le volume des prêts consentis soit à des gouvernements étrangers (— 740 millions de francs), soit au Crédit national (— 200 millions de francs) pour faciliter l'exportation de biens d'équipement français.

B. — Les avances.

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

Pour 1978 le montant des crédits de dépenses applicables aux comptes d'avances a été fixé à 50 278 millions de francs, celui des recettes à 50 191 millions de francs. La gestion se traduira donc par une charge nette de 87 millions de francs.

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

	1977	1978
	(En millions de francs.)	
Avance de trésorerie aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	104	104
Charge nette.....	74	74,2
Avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales :		
Crédits de dépenses.....	42 600	50 010
Charge nette.....	Néant.	Néant.
Avances aux T. O. M. :		
Crédits de dépenses.....	100	100
Charge nette.....	— 3,2	— 6,3

A noter que l'article 49 du projet de loi de finances ouvre, dans le compte « Avances à divers organismes », une subdivision destinée à retracer les avances que l'Etat se propose de consentir à certaines associations nouvellement créées qui participeraient à des tâches d'intérêt général.

C. — Les découverts.

I. — LES COMPTES DE COMMERCE

Le découvert autorisé en 1978 pour ces comptes qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par les services publics de l'Etat a été fixé à 1 532 millions de francs (1 400 millions de francs en 1977).

Les recettes et les dépenses sont évaluées respectivement à 18 280 et 18 353 millions de francs : l'exécution de ces opérations devrait laisser un excédent de dépenses de 73 millions de francs (contre 151 millions de francs en 1977).

II. — LES COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Le montant global des découverts autorisés est fixé à 3 291,6 millions de francs. La charge nette que le fonctionnement de ces comptes entrainera est évaluée à 73,4 millions de francs (330,2 millions de francs pour 1977). Elle est imputable au compte « Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers » (56,5 millions de francs) et au compte « Assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et ce pays » (30 millions de francs). Les variations de charge des autres comptes se soldent par un excédent de 13,1 millions de francs. L'article 76 du projet de loi propose la clôture de deux subdivisions du compte « Exécution de divers accords conclus avec des gouvernements étrangers relatifs à l'indemnisation d'intérêts français » du fait de l'achèvement des opérations en ce qui concerne l'Égypte et Cuba.

III. — LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Aucun découvert n'est à prévoir pour ces comptes en 1978.

Les opérations envisagées font ressortir un excédent de recettes de 1 450 millions de francs provenant du bénéfice de frappe des monnaies métalliques (1 426,6 en 1977).

Le compte d'« Emission de billets du Trésor libellés en francs de Djibouti » sera clos le 31 décembre 1977 (art. 76 du projet).

TITRE II

L'IMPACT DU BUDGET DE 1978 SUR L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Parce qu'il ne comporte aucune disposition législative spectaculaire, aucun chiffre révélateur d'une quelconque novation administrative, économique ou sociale, le budget de 1978 n'appelle ni la louange ni la critique et se laisse difficilement qualifier au premier abord. Ce n'est qu'au terme d'un inventaire minutieux de son contenu, tant en recettes qu'en dépenses, et en se référant constamment à celui auquel il succède, que peu à peu il est possible de se forger un jugement : ce budget apparaît alors comme l'un des trois instruments majeurs de la cure d'assainissement engagée depuis un peu plus d'un an, les deux autres consistant en une pesée sur la croissance des rémunérations et un strict encadrement du crédit.

Certes, nous pouvons nous féliciter du resserrement graduel du déficit de notre balance commerciale, grâce autant à des ventes accrues qu'à un flux d'achats modéré par le ralentissement de la production. Certes, le franc demeure remarquablement stable sur les marchés des changes : en partie parce que la balance s'améliore mais au prix également du maintien d'un taux d'escompte très élevé — avec, à l'intérieur, le double effet pervers d'un alourdissement des coûts et d'une dissuasion des investisseurs — et au prix d'un recours massif à des emprunts à l'étranger effectués non par l'Etat qui n'a pas voulu entamer la ligne de crédits à lui ouverte il y a trois ans, mais par ses satellites, telles les entreprises nationales.

Face à cet actif non négligeable, nous ne constatons qu'une médiocre amélioration en matière d'évolution des prix, car il est bien évident que sans un trimestre de blocage et une réduction du taux normal de la T. V. A., le dérapage aurait été du même ordre de grandeur qu'un an auparavant. De même, la situation de l'emploi s'est encore détériorée, parce qu'un taux de croissance, tout juste égal à 3 %, permet à peine d'en maintenir le niveau.

Aussi, faut-il craindre que certaines des hypothèses économiques à partir desquelles ce budget a été bâti restent fragiles. D'ailleurs, ce sont à peu près les mêmes qu'il y a un an et l'on connaît le démenti que les faits leur ont donné : parce que l'on avait trop compté sur la demande étrangère pour « tirer » la production nationale, ce n'est pas 4,8 % de croissance que l'on obtiendra en fin d'année, mais 3 %. Or, la prévision pour 1978 est à peine moins ambitieuse, — 4,5 %, alors que la tendance paraît inchangée : des quatre moteurs possibles de l'activité économique — la demande des ménages, les investissements des entreprises, la demande publique et l'exportation — quel est celui qui donnera l'impulsion l'an prochain ? L'incertitude demeure et il semble qu'une fois encore, on table sur la reprise à l'extérieur.

Par contre, un glissement des prix du début à la fin de l'année de 6,5 %, une hausse de 7,8 % d'une année sur l'autre, ces données constituent un objectif modeste qui devrait être à notre portée, car les coûts salariaux par unité produite ont été efficacement contenus puis réduits. C'est précisément cette modestie de l'hypothèse « prix » qui prouve la profondeur du mal inflationniste et doit nous convaincre qu'un espoir de guérison rapide est très aléatoire. La cure ne sera efficace que si ceux qui l'ont prescrite ont pour eux la durée.

En bref, l'accident à redouter, c'est un taux de croissance insuffisant, générateur d'une moins-value de recettes fiscales et, en conséquence, d'une aggravation du déficit budgétaire. Or, ce budget de 1978 a été justement calculé dans le but de resserrer le découvert en même temps que de contenir les dépenses.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DE 1978, INSTRUMENT D'UNE LONGUE CURE D'ASSAINISSEMENT

On a dit, un peu vite, qu'en présentant un budget déséquilibré, le Gouvernement avait accepté d'organiser une relance de l'activité par le biais de la dépense publique et l'on peut même lire dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances : « Ce déficit est accepté par le Gouvernement dans le but de soutenir l'activité économique. »

A. — Un déficit budgétaire accepté.

La réalité paraît sensiblement différente car les trois budgets précédents n'étaient en équilibre que le temps de leur présentation au Parlement. Des lois de finances rectificatives ayant ajouté des dépenses qui n'ont été que partiellement gagées, des déficits sont apparus au terme de leur exécution :

- en 1975 : 37,81 milliards de francs :
- en 1976 : 17,17 milliards de francs :
- et en 1977, déjà 12,85 milliards de francs, mais plus vraisemblablement 16 ou 17.

En fixant le montant du découvert pour 1978 à un peu moins de 9 milliards de francs, le Gouvernement montre très clairement sa volonté de poursuivre la lutte engagée contre l'inflation, contrairement à ce qu'un examen superficiel de la loi de finances pourrait faire croire.

Ce déficit de moins de deux chiffres sera contenu à deux conditions :

— que les recettes fiscales aient été correctement évaluées et là nous avons constaté qu'il existe un risque puisque le rendement de la T. V. A. est lié au volume des affaires :

— que certaines dépenses n'aient pas été systématiquement sous-évaluées comme cela a été le cas dans un passé récent : la nécessité d'une « mise à niveau » par collectif de certaines dotations du budget de 1977 pour des montants considérables (19.92 milliards de francs au total, soit près de 6 % du primitif) fait espérer que la leçon aura été entendue et que la présente loi de finances est exempte de ces imprécisions plus ou moins calculées.

Pour conclure cet exposé sur l'effet de solde du budget et avant d'amorcer l'examen de l'effet de masse de la dépense publique, nous formulerons deux observations :

1° Reconnaître d'entrée de jeu l'existence d'un déficit budgétaire, c'est renoncer à l'un des deux dogmes budgétaires nés dans les sphères européennes de Bruxelles au cours des années 60 et qui ont failli faire l'objet chez nous d'une quasi-sacralisation sous la forme d'une loi organique : celui du nécessaire équilibre des dépenses et des recettes quelle que soit la conjoncture.

Cependant le second survit puisque l'on met encore l'accent sur le parallélisme qui doit s'établir entre la croissance de la dépense publique et celle du produit brut marchand (calculé en valeur). Mais au prix d'une gymnastique comptable qui a consisté à extraire du collectif du 14 juin dernier les « mises à niveau », à les ajouter au primitif de 1977 et à comparer le total ainsi obtenu au primitif de 1978, on trouve effectivement + 12,47 % que l'on peut avantageusement rapprocher du taux prévu pour la progression de la production intérieure brute + 12,6 %. Or, ce dogme n'est pas plus solide que le précédent pour deux raisons : parce qu'il intègre dans l'évaluation de la production intérieure brute et dès le départ la hausse des prix que l'on cherche à contrebattre et parce que, dans une société où les consommations individuelles sont de plus en plus largement satisfaites et tendent vers la saturation, il est naturel que la consommation publique compte chaque année davantage dans le partage d'une production en voie d'expansion :

2° Un budget même équilibré peut encore être inflationniste si la mesure des dépenses accuse une progression excessive : le supplément de dépenses étant alors couvert par un supplément d'impôt, chaque contribuable à qui l'on fait appel aura tendance à rejeter le prélèvement supplémentaire sur son voisin en majorant le prix de ce qu'il vend, son travail (hausse des salaires qui retentit sur les coûts de production), des biens et des services (hausse des prix).

L'examen du budget de 1978 prouve que ce risque a été limité parce que, d'une part, la demande des ménages continuera à être contenue et que, d'autre part, le volume des investissements publics ne s'accroîtra que médiocrement.

B. — La consommation des ménages toujours contenue.

La pression que le Gouvernement a exercée depuis septembre 1976 sur toutes les rémunérations et plus particulièrement sur les salaires ne semble pas devoir se relâcher au cours de 1978, avec, il est vrai, la soupape de sûreté ouverte, au bas de l'échelle sociale, au bénéfice des plus impécunieux, « smicards », vieillards économiquement faibles, handicapés. La loi de finances porte témoignage de cette volonté, d'une manière directe et d'une manière indirecte :

— *d'une manière directe*, par le contrôle de la masse salariale dont l'Etat assure le financement : la progression des traitements et des salaires qu'il versera en 1978 a été calculée de manière à coller à peu près à la hausse des prix ; ce qui est vrai également pour les rémunérations des agents des entreprises nationales dont la maîtrise appartient aux Pouvoirs publics puisque c'est l'Etat qui, bien souvent, assure par ses subventions l'équilibre des comptes d'exploitation. Par ailleurs, les embauches nouvelles ont été limitées au strict nécessaire : il y aura un peu moins de 25 000 emplois civils nouveaux, soit un peu plus qu'il y a un an (21 400 postes) mais beaucoup moins que pour 1976 (31 500 postes) et seules seront servies, en nombre très limité, les administrations où la pénurie

de personnel était la plus manifeste : la Justice, les Affaires sociales, les Affaires étrangères, le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports ;

— *d'une manière indirecte*, par le prélèvement fiscal opéré sur les ressources des ménages.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les limites des tranches du barème sont certes relevées, mais le coefficient retenu — 7,5 % sauf pour les deux dernières — ne gomme pas totalement les effets de l'inflation puisqu'il s'agira des revenus de 1977 qui se sont formés au cours d'une période où la hausse des prix aura été de 9,1 % selon les dernières estimations des experts de la comptabilité nationale : le prélèvement différentiel sera de l'ordre du milliard.

En ce qui concerne les impôts sur la consommation, la ponction est d'autant plus sévère qu'elle frappe les Français là où ils sont censés pêcher : le tabac (+ 700 millions de francs), l'automobile (+ 6 milliards de francs sous forme de majoration des tarifs de la vignette et d'augmentation du prix du carburant).

Soit au total quelque 8 milliards de francs de prélèvement supplémentaires.

Les revenus des ménages auraient dû, selon les comptes économiques de la Nation, progresser de 54 milliards de francs et ils ne seront abondés que de 46 milliards de francs, après amputation de près d'un sixième ; ou encore de près d'un point en pourcentage, ce qui rend aléatoire une croissance significative d'une année sur l'autre du pouvoir d'achat des Français.

La répétition des résultats de cette année en ce domaine, nous paraît plus probable : *ce résultat est néanmoins satisfaisant puisque à l'étranger les politiques de redressement passent souvent par une réduction du niveau de vie.*

La politique de compression du pouvoir d'achat ne concernera que les revenus les plus élevés et sera moins contraignante qu'il y a un an. Alors que son maintien n'était assuré en 1977 que jusqu'à des gains mensuels de 18 000 F, la hausse

des prix n'étant prise en compte que pour moitié jusqu'à 24 000 F et pas du tout au-delà, cette obligation devient une simple recommandation et ne vise que le maintien du pouvoir d'achat.

C. — Investissements publics : une croissance très modérée.

Si le Gouvernement semble satisfait de son programme d'équipement, les entrepreneurs n'ont pas manqué de faire connaître leurs inquiétudes par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles.

Nous lisons dans le rapport économique et financier qu'une des caractéristiques de ce budget est une abondance de crédits de paiement et un montant plus qu'honorable d'autorisations de programme de façon à multiplier commandes et chantiers.

D'une part, on cherche à éviter les ruptures dans les paiements comme cela a eu lieu récemment et à accélérer l'exécution des opérations engagées. Mais remarquons que les crédits ouverts ne sont majorés que de 12,6 % c'est-à-dire du même ordre de grandeur que l'ensemble des dotations du budget général.

D'autre part, s'agissant des autorisations de programme, il convient de se méfier des chiffres, plus particulièrement des pourcentages, et de bien distinguer ce qui figure dans le budget de ce qui n'y figure pas. Les dépenses civiles en capital du budget général, qui représentent les deux cinquièmes de l'ensemble des investissements d'Etat, dépenses militaires comprises, ont bien été majorées de 12,2 % si on les compare à celles qui étaient inscrites dans le « primitif » de 1977, mais si l'on prend en compte les 2 milliards d'autorisations de programme contenus dans le Fonds d'action conjoncturelle et débloqués au cours de la présente année, la progression n'est plus que de 6,4 % quand la hausse des prix des équipements est estimée à 7,6 % par les experts de la comptabilité nationale. Il y aura donc une régression dans le volume des commandes. Le programme d'aide à la construction de logements, très important puisqu'il atteint 12,6 milliards de francs, fait à cet égard, question : avec une dotation qui bénéficie d'une hausse considérable de 23,2 %, on lancera 15 060 logements en moins.

Autres gros consommateurs d'équipements : le budget annexe des P. T. T. — un cinquième des investissements civils et militaires — contient un total d'autorisations de programme augmenté de 3,1 % d'une année sur l'autre en valeur nominale, soit, en termes réels, en recul de plus de 4 points ; le Fonds spécial d'investissement routier avoue une diminution en francs courants de 9,4 %, c'est-à-dire de 17 % en francs constants.

La perspective la plus vraisemblable est bien celle d'une croissance toujours ralentie accompagnée, on peut le craindre, d'une stagnation durable de l'emploi. Dans ces conditions, on comprend mal que le Gouvernement se prive de ce remarquable instrument de politique conjoncturelle que constitue un F. A. C. ; cette réserve de projets votés une fois pour toutes et susceptible d'être lancée dans la bataille au moment opportun sans avoir à mettre en action la lourde et lente machinerie des lois de finances rectificative. On l'a bien vu en cette année 1977 !

Si, donc, les équipements civils d'Etat demeurent stagnants, d'où peut provenir l'effet de soutien que nous annonce le Rapport économique et financier ?

A coup sûr, à l'intérieur du budget général, des équipements militaires. Avec 34,4 milliards de francs d'autorisations de programme — soit le tiers de l'ensemble des investissements financés par l'Etat — la croissance d'une année sur l'autre s'établit à près de 30 % — 29,6 % exactement en valeur nominale, ce qui, en termes réels, laisse encore une marge considérable de progression. Cette importante dotation qui met le budget de la Défense en conformité avec les échéances de la loi de programmation — lesquelles sont curieusement liées au montant de la dépense publique globale — dont la motivation est purement militaire à l'exclusion de toute préoccupation économique, cette dotation devrait avoir, sans qu'on l'ait voulu, des effets positifs sur le niveau de l'emploi, puisque sont privilégiés, dans ce budget d'équipements, les matériels classiques qui font beaucoup plus appel aux industries de main-d'œuvre que les travaux publics, par exemple. Encore faudra-t-il que les différentes armées aient la possibilité physique de mettre en œuvre rapidement une telle masse de crédits.

Autre domaine où un effort est consenti en faveur de l'équipement, le secteur satellite des entreprises publiques en partie

seulement alimenté par le budget de l'Etat au moyen de prêts du Fonds de développement économique et social — en baisse : 1 660 contre 1 700 millions de francs un an auparavant — et des dotations en capital — en hausse de près de 35 % : 2 345 contre 1 740 millions de francs. Les investissements des sociétés nationales progresseront de 17,7 %, avec une priorité incontestable pour le secteur énergétique, soit d'une grandeur à peu près équivalente à celle de l'an dernier, + 18,2 %, ce qui a permis qu'au bout du compte, en 1977, la variation du volume des équipements productifs de la Nation, privés et publics, ne soit pas affectée du signe moins.

CHAPITRE II

UNE PRIORITE : LA MUTATION DE L'ECONOMIE

L'enveloppe de ce budget a été établie à un montant tel que toute réforme quelque peu audacieuse n'y peut trouver place, pas plus dans le domaine administratif que dans le domaine économique ou dans le domaine social : car le propre de toute réforme c'est de coûter de l'argent au départ, même si plus tard elle doit engendrer des économies.

A. — Les collectivités locales dans l'état.

Fonctionnaires et Administrations seront soumis, l'an prochain, à un régime d'austérité reconduit. A quelques exceptions près : pour les agents de l'Etat — dont les rémunérations accompagneront tout juste la hausse des prix —, on offre un petit contingent de titularisations d'auxiliaires (10 630 contre 26 500 en 1976 et 44 000 en 1977), mais il est vrai que la résorption de l'auxiliariat paraît se terminer ; pour les départements ministériels, des emplois et des crédits seront accordés à ceux qui souffrent d'une trop criante pénurie : les Affaires étrangères, la Justice, le Travail et la Santé, la Jeunesse et les Sports et la Culture.

Les relations financières Etat - collectivités locales, appréciées à travers la plupart des fascicules budgétaires et dans ce document de synthèse que constitue le tableau de la page 177 du « bleu » de l'Intérieur (état récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales), ne peuvent pas laisser le Sénat indifférent. *Et il n'est pas sûr que notre Assemblée y trouve beaucoup de motifs de satisfaction.*

Ce tableau récapitulatif doit être examiné avec beaucoup de soin. En pied de colonne, il fait ressortir un total de subventions de 52 218 millions de francs contre 46 448 millions de francs pour 1977 : la progression, d'une année sur l'autre, atteindrait 14,6 %, ce qui paraîtrait honorable si nous ne discernions certaines anomalies et tout d'abord celle qui consiste pour les dépenses en capital à prendre dans le calcul du total, les autorisations de programme et non les crédits de paiement. En outre, pour certaines imputations, on joue avec les années : c'est ainsi que 500 millions de francs avaient été ouverts au Fonds d'équipement des collectivités locales pour l'exercice 1976 mais par prélèvement sur la dotation de 1977 : elle n'est pas prise en compte dans le tableau ; c'est ainsi également que la « mise à niveau » des dotations d'aide médicale et sociale opérée dans le collectif de juin pour un montant de 850 millions de francs ne figure pas dans la colonne 1977. Une correction de 1 350 millions de francs effectuée, la progression des concours de l'Etat aux départements et aux communes n'est plus que de 9,2 %.

A l'analyse, si ce taux est encore obtenu, c'est que certains transferts qui ne dépendent aucunement de décisions de l'Etat prennent une importance considérable dans le total.

Il en va ainsi, au titre de « prélèvements sur les recettes de l'Etat » (majorés de 13,6 %, ils atteindront 28 665 millions de francs en 1978), pour le *versement représentatif de la taxe sur les salaires* (V. R. T. S.) lié mathématiquement à l'évolution de la masse salariale : les chiffres budgétaires font apparaître une majoration de 13,3 % — laquelle est très voisine du taux de progression de la T. V. A., + 13,2 %, qui a remplacé la taxe locale — majoration qui se traduira dans les budgets primitifs locaux par l'inscription d'une recette supérieure de 12,4 % à celle de l'an dernier.

Il en va de même de la plupart des subventions de fonctionnement (17 036 millions de francs, en hausse de 18,9 %) et dont le pouvoir central est rarement le décideur : à titre d'exemple, les 13 milliards de francs de l'Aide médicale et sociale qui constituent la part de l'Etat dans des secours accordés par les maires, le partage de la dépense entre Etat, département et communes s'effectuant à partir d'une clé vieille d'ailleurs de vingt-deux ans et qui appelle rénovation.

Par contre, les subventions d'équipement s'inscrivent dans le domaine d'une politique volontariste. Outre que leur montant est de beaucoup plus faible que ceux des catégories précédentes de transferts (7 517 millions de francs d'autorisations de programme), leur croissance, d'une année sur l'autre, s'établit dans le tableau à 8,8 % mais correction faite concernant les 500 millions de francs « migrants » du F. E. C. I. à seulement 1,5 % alors que, répétons-le, la hausse des prix en matière de biens d'équipement est estimée à 7,6 %. Deux secteurs font plus particulièrement problème pour le Sénat :

— la fusion en une seule des deux tranches départementale et communale du Fonds spécial d'investissement routier et surtout le recul de la dotation globale de 442 à 375 millions de francs (— 15,2 %) alors qu'au moment même où la matière fiscale se rétracte dans les campagnes avec le départ des jeunes générations, de nouveaux moyens de transport dégradent considérablement les chaussées ;

— la trop grande lenteur avec laquelle est organisée la récupération par les collectivités locales de la T. V. A. dont sont grevés leurs achats de biens d'équipement : la création du F. E. C. L. remonte à la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975 — l'on se souvient que le Sénat a pris à la naissance du Fonds une part prépondérante — et à l'époque on estima qu'il ne faudrait pas plus de cinq exercices pour achever une opération portant sur 5 ou 6 milliards de francs de taxes. Le calendrier accuse déjà un retard d'au moins une année avec les chiffres suivants :

	Millions de francs.
1976	1 000
1977	1 500
1978	2 000

C'est dire qu'à ce budget il manque au moins une dotation de 500 millions de francs. Il était d'autant plus facile de l'inscrire que les subventions destinées aux constructions scolaires ont pu être réduites de 360 millions de francs et que l'on aurait sans doute pu trouver dans les économies réalisées sur d'autres postes d'équipement la somme qui aurait permis d'atteindre le demi-milliard.

B. — Dynamiser l'entreprise.

Pour l'agriculture, les autorisations de programme diminuent même en valeur nominale (— 7 %) avec comme rubriques les plus touchées les services publics ruraux, les équipements de production, de transformation et de distribution, les aménagements de villages et l'enseignement.

Toutes les infrastructures de communication seront moins bien dotées qu'il y a un an ; le réseau routier (— 9,4 %), les ports (— 6,9 %), les voies navigables (— 2 %), et aux télécommunications le progrès de 3,1 % en valeur nominale cache un recul en termes réels.

De même, les grands programmes ont été placés sur un palier, soit pour des raisons d'économie, soit à cause de la crise : ainsi, les programmes de constructions aéronautiques, l'aide aux chantiers navals, le programme spatial. Il en va de même du contingent de primes de développement et plus généralement de toutes les actions relatives à l'aménagement du territoire.

Seuls émergent les crédits du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat ; et ce dernier a même dû définir à l'intérieur de son enveloppe, quelques rares priorités qui ne sont d'ailleurs pas toutes les plus dispendieuses, à preuve les primes de conversion accordées à l'artisanat (58 millions de francs au lieu de 21).

Il ne pouvait en être autrement : la crise énergétique mobilise une large part des dotations supplémentaires et, à divers titres, depuis la recherche d'énergies nouvelles (158 millions contre 137 en 1977, augmentation significative mais encore insuffisante) et la recherche d'économies d'énergie jusqu'au renforcement de la subvention attribuée au Commissariat à l'Energie atomique (1 136 millions de francs contre 995) en passant par les équipements d'E. D. F. et de G. D. F. ; 1 200 millions de francs en dotations en capital contre 900 ; 1 310 millions de francs en prêts du F. D. E. S. contre 1 290.

Les autres majorations concernent les actions de politique industrielle, pour 132 millions de francs (contre 100 en 1977) confortés par 1 400 millions de prêts du F. D. E. S. (au lieu de 865) avec comme objectif la restructuration de la sidérurgie et de l'industrie du papier ; le Fonds de la recherche pour 381 millions de francs (contre 340) et le développement de la recherche pour 396 millions de francs (contre 360) ; la constitution de stocks de matières premières pour 136 millions de francs (contre 114).

Le dispositif législatif de la loi de finances comporte, il est vrai, d'assez nombreuses mesures relatives à des incitations à la création d'entreprises (articles 15 et 16), au renforcement des fonds propres des P. M. E. (article 14), à des régimes d'amortissement privilégiés pour ce qui concerne les équipements susceptibles de procurer des économies de matières premières (article 17) à l'imitation des dispositions prises l'an dernier en matière d'économies d'énergie. Mais actionnaires et entrepreneurs regretteront de ne pas y voir figurer deux mesures susceptibles de provoquer un dégel des investissements ;

— l'avoir fiscal égal à 100 % du dividende versé au lieu de moitié, ainsi que l'Allemagne fédérale vient de l'inscrire dans sa législation fiscale, qui aurait réalisé la transparence fiscale des revenus des valeurs mobilières ;

— une véritable réévaluation des bilans alors que celle qui est organisée par l'article 63 n'améliorera pas d'un centime le *cash flow* des entreprises.

C. — La poursuite des transferts sociaux.

Au plan social, l'effort de redistribution effectué chaque année en faveur des catégories les plus défavorisées s'accroît. Par contre, les mesures de justice fiscale sont peut-être un peu timorées.

L'essentiel du financement des avantages sociaux consentis à certaines catégories de la population étant assuré par la Sécurité sociale, le budget de l'Etat ne supporte que les dépenses relatives aux fonctionnaires, aux assujettis des régimes sociaux structurés.

lement déficitaires et à sa part dans l'aide sociale. Néanmoins, il aura fallu inscrire d'importants suppléments de dotations pour faire face aux nouvelles obligations vis-à-vis :

— *des personnes âgées* : le crédit du Fonds national de solidarité passera de 6 838 à 8 106 millions de francs (+ 18,5 %) puisqu'on a décidé de porter à 12 000 F le minimum vieillesse annuel au cours de 1978 et qu'il faudra tenir compte de l'extension en année pleine des relèvements effectués le 1^{er} juillet (10 000 F) et le 1^{er} décembre 1977 (11 000 F). De plus, la nouvelle extension de la mensualisation des pensions coûtera 200 millions de francs à l'Etat ;

— *des familles* : le complément familial, cette nouvelle prestation qui se substituera le 1^{er} janvier prochain à trois prestations actuelles et sera servie sous conditions de ressources à 80 % des familles ayant plus de trois enfants ou un enfant de moins de trois ans, coûtera 578 millions de francs à l'Etat pour ses propres agents et aussi parce qu'il assure le financement du B. A. P. S. A. ; de son côté, il est vrai, la Sécurité sociale paiera 3 700 millions de francs ;

— *des handicapés* : la mise en œuvre de la loi d'orientation du 30 juin 1975 se traduit par un subit gonflement des crédits qui, d'une année sur l'autre, passent de 25 à 426 millions de francs parce qu'une garantie de ressources est accordée dont le taux varie de 70 à 100 % du S. M. I. C. suivant la gravité du handicap et que sera prise en charge la totalité des dépenses d'enseignement.

En revanche, du côté des recettes budgétaires, le Code des impôts ne fait l'objet que de retouches légères.

Et tout d'abord, comme à l'accoutumée, aux deux extrémités du barème de l'impôt sur le revenu. Au sommet, le relèvement des deux dernières tranches n'est que de 6 % et 5 % au lieu de 7,5 % et les titulaires de certains signes extérieurs de richesse sont invités à verser à nouveau une contribution additionnelle.

A la base, les limites d'exonération sont à la fois unifiées pour les salariés et les non-salariés et relevées à 15 200 F, sauf pour les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans pour lesquelles elles sont fixées à 16 600 F ; les cotisations inférieures à 150 F ne seront pas recouvrées ; les frais de garde seront déductibles pour 3 000 F

au lieu de 1 800 F ; les avantages spécifiques accordés aux personnes âgées seront remontés et les salaires acquis par les apprentis exonérés s'ils ne sont pas supérieurs à 15 200 F : au total, ces allègements coûteront 613 millions de francs, c'est-à-dire 0,8 ‰ de ce qu'on attend de l'impôt sur le revenu l'an prochain. Le sacrifice n'est donc pas considérable.

De même, les deux mesures favorables aux artisans et aux commerçants sont soumises à condition : l'octroi de la déduction supplémentaire de 20 % dont bénéficient les salariés — mais à la condition de confier sa comptabilité à un centre de gestion ; le relèvement substantiel du salaire du conjoint pris en compte dans le calcul de l'assiette — mais du même coup seront majorés les versements à la Sécurité sociale.

Plus significatif, est l'abattement de 5 000 F dont jouiront en 1978 les nouveaux retraités, mesure qui a constitué l'amorce, à la suite d'un vote de l'Assemblée Nationale, d'une réforme beaucoup plus importante pour eux, à savoir l'octroi d'un abattement supplémentaire de 10 %.

D. — Les programmes d'action prioritaires : des résultats très inégaux.

Il convient de rechercher également si, au sein de ce budget, les programmes d'action prioritaires du VII^e Plan ont été préservés, comme le réclamaient les auteurs du Plan.

Dans le tableau qui suit, nous avons rassemblé les ouvertures de crédits effectuées pour les exercices 1976, 1977 et 1978, évaluées en francs courants mais aussi en francs 1975 en nous servant des indices de la comptabilité nationale pour pratiquer les conversions (1).

(1) Hausse 1976-1975 : + 9,6 % ; 1977-1976 : + 9,1 % (dernière estimation) ; 1978-1977 : - 7,8 % (prévision contenue dans le budget économique).

Programmes d'action prioritaires du VII^e Plan.

Traduction dans le projet de loi de finances pour 1978.

PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES	PREVISIONS crédits budgétaires en francs 1973	DOTATION 1976		DOTATION 1977		DOTATION 1978		1976 - 1977 - 1978 en francs 1973.	POURCENTAGE de réalisation.
		Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.		
<i>I. - Renforcer le dynamisme de l'économie.</i>									
Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions du marché.....	3 378	646	589,4	699	584,4	782	606,7	1 780,5	52,7
Promouvoir de nouvelles techniques pour une construction de qualité.....	130	13	11,9	18	15,0	21	16,3	43,2	33,2
Favoriser le développement des entreprises petites et moyennes et de l'artisanat.....	816	71	64,8	129	107,8	172	133,4	306,0	37,5
Améliorer l'équipement téléphonique du pays:									
A. P.	104 400								
C. P.	93 700	18 700	17 062	24 800	20 735,8	25 759	19 983,7	57 781,5	61,7
Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central	5 790	898	819,3	1 515	1 266,7	1 731	1 342,9	3 428,9	59,2
Assurer la liaison fluviale mer du Nord - Méditerranée	1 550	157	143,2	179	146,7	165	128,0	420,9	27,2
Accélérer la départementalisation des D. O. M.	1 339	174	158,7	225	188,1	296	229,6	576,4	43
<i>II. — Garantir notre liberté de décision par l'équilibre de nos paiements extérieurs.</i>									
Réduction de la dépendance en énergie et matières premières	1 530	163	148,7	361	301,8	418	324,3	774,8	50,6
Accompagnement de l'exportation.....	3 780	596	543,8	774	647,1	900	698,2	1 889,1	50

PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES	PREVISIONS crédits budgétaires en francs 1975.	DOTATION 1976		DOTATION 1977		DOTATION 1978		1976-1977-1978 en francs 1975.	POURCENTAGE de réalisation.
		Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.	Francs courants.	Francs 1975.		
<i>III. — Assurer le plein emploi.</i>									
Renforcer l'action publique pour l'emploi.....	3 052	469	427,9	608	508,4	724	561,7	1 498,0	49,1
Améliorer la formation professionnelle des jeunes..	1 213	89	81,2	143	119,6	351	272,3	473,1	39
Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel.....	6 191	1 033	942,5	1 333	1 114,5	1 437	1 114,8	3 171,8	51,2
Dont modernisation du tri postal.....	(3 330)	(627)	(572,1)	(850)	(710,7)	(873)	(677,3)	(1 960,1)	58,8
<i>IV. — Réduire les inégalités.</i>									
Assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture.....	20 551	4 409	4 322,8	4 987	4 169,7	5 612	4 353,8	12 546,3	61
La nouvelle politique de la famille.....	1 005	130	118,6	142	118,7	195	151,3	388,6	38,7
Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées.	480	67	61,1	78	65,2	101	78,3	204,6	42,7
Développer la prévention et l'action sociale volon- taire.....	3 990	805	734,5	956	799,3	1 167	905,3	2 439,1	61,1
Faciliter l'accès à la justice.....	837	159	145,1	186	155,5	212	164,5	465,1	55,5
Renforcer le rôle du consommateur.....	1 900	360	328,5	413	345,3	472	366,2	1 040,0	54,7
<i>V. — Améliorer la qualité et le cadre de vie.</i>									
Humaniser les hôpitaux.....	3 729	523	477,2	601	502,5	613	475,6	1 455,3	39
Renforcer la sécurité routière.....	1 039	166	151,4	189	158,0	197	152,8	462,2	44,4
Mieux vivre dans la ville.....	12 899	1 632	1 489,0	2 172	1 816,0	2 948	2 287,0	5 592,0	43,3
Défendre le patrimoine architectural.....	959	173	157,8	175	146,3	255	197,8	501,9	52,3
Valoriser les zones rurales.....	2 925	498	454,4	646	540,1	821	636,9	1 631,4	55,8
Défendre le patrimoine naturel.....	2 208	291	265,5	327	273,4	399	309,5	848,4	38,4
<i>VI. — Développer la recherche.</i>									
Renforcer le potentiel scientifique du pays.....	10 469	1 818	1 658,7	2 168	1 812,7	2 510	1 947,2	5 418,6	51,7
Total.....	185 480	34 040	31 060,7	43 324	36 641,6	48 248	37 438,1	105 140,4	56,7

Quels enseignements tirer de ces chiffres ?

1° On peut, en premier lieu, discuter de l'importance de cette tranche programmée de dépenses civiles, faites de « noyaux durs » en principe incompressibles, autour desquels viendront s'additionner les crédits modulables au gré de la conjoncture plus que des besoins.

Avec pour 1978 un total de 48,2 milliards de francs, elle est assez nettement inférieure au total des dépenses de défense qui, elles aussi, bénéficient d'une programmation (67,6 milliards si l'on élimine les pensions).

Par ailleurs, les P. A. P. qui sont contenus dans le budget général n'en représentent que le vingtième environ (19,7 milliards de francs sur 398,4 milliards de francs), ce qui est modeste. Il est vrai que pour ce qui concerne le Fonds spécial d'investissement routier, le P. A. P. « Sécurité routière » et le P. A. P. « Désenclavement » comptent pour près de 40 %, de même qu'au sein du budget annexe des P. T. T., les P. A. P. « Améliorer l'équipement téléphonique du pays » et « Tri postal » constituent également les deux cinquièmes du total.

Il convient aussi de noter le déséquilibre existant entre les P. A. P. : c'est ainsi que le programme prioritaire des télécommunications constitue à lui seul plus de la moitié du total des opérations programmées, 25,8 milliards de francs sur 48,2 milliards de francs. Certes, il s'agit là d'investissements d'un coût unitaire élevé et qui constituent le système nerveux de la vie du pays, ce qui justifie un traitement de faveur après la longue pénitence qu'ils ont subie dans le passé. Il n'empêche que cette super-priorité restreint les possibilités d'action dans les autres domaines du moment que le total des actions prioritaires a été fixé à un montant relativement limité.

2° En second lieu, le tableau que nous avons dressé permet d'apprécier la manière dont les impératifs du Plan auront été respectés au terme de la troisième année d'exécution si tout se passe conformément aux prévisions budgétaires. Et ce, à deux points de vue :

— celui du rythme de la progression des dépenses d'une année sur l'autre : de 1976 à 1977, celle-ci a été de 13,5 % en valeur nominale ; de 1977 à 1978, elle ne sera plus que de 10,1 %. Bien que

supérieure à la dérive des prix, elle est plus faible que la croissance moyenne de la dépense publique. Force est donc de constater un ralentissement :

— *celui du degré d'exécution de la programmation* au bout de trois ans : en termes réels, tous les crédits ayant été convertis en francs 1975, le pourcentage de réalisation du Plan sera très voisin de 56,7 %, ce qui paraît encore satisfaisant si l'on veut bien admettre qu'il y a chaque année progrès et non pas découpage du programme en cinq parties égales.

Mais si l'on fait l'analyse par P. A. P., on constate l'existence d'une fourchette largement ouverte puisqu'elle va de 27,2 % (P. A. P. n° 6 : Liaison Rhin—Rhône) à 61,7 % (P. A. P. n° 4 : Equipement téléphonique). Cette divergence est d'autant plus inquiétante que les programmes négligés ne sont pas les moins intéressants : ainsi, trouvons-nous au-dessous de 40 %, la promotion de nouvelles techniques pour une construction de qualité (33,2 %), le développement des P. M. E. et de l'artisanat (37,5 %), la défense du patrimoine naturel (38,4 %) et même la formation professionnelle des jeunes ainsi que l'humanisation des hôpitaux (39 %). En revanche, figurent au-dessus des 60 %, outre le téléphone, l'éducation en tant que facteur d'égalité des chances (61 %), la prévention et l'action sociale volontaire (61,1 %).

CHAPITRE III

LES ENTRAVES BUDGETAIRES A L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Si le contenu de la loi de finances pour 1978 est relativement pauvre en mesures nouvelles, c'est que la marge de manœuvre utilisable, coïncée entre les impératifs de l'austérité et les séquelles budgétaires du passé, était fort étroite. Le budget traîne en effet trop de boulets ; et qui s'alourdissent d'année en année : supportables en période d'euphorie, ils deviennent une gêne en période de crise. Nous ne parlerons pas des dispendieuses et parfois inutiles opérations de prestige dont nous ne finissons pas de régler le coût parce qu'elles ont plus un caractère anecdotique qu'elles ne traduisent une politique ; mais il n'en va pas de même de trois grandes catégories d'engagements : la dette publique, les transferts Etat-Economie et la fiscalisation de fait d'une part croissante des dépenses de Sécurité sociale.

A. — La dette publique a doublé depuis 1974.

Malgré les interventions dans un passé déjà lointain des commissions de la hache, puis de la guillotine et plus récemment celle de la Cour des Comptes elle-même, l'élagage des branches mortes que comportent les « services votés » ne peut donner de grands résultats, d'autant que les services du budget exigent le plus souvent des ministères dépensiers des économies en gage du financement d'actions nouvelles.

Les services votés constituent un poids important puisqu'ils représentent pour 1978, 89,9 % du titre III, 85,7 % du titre IV et la moitié des crédits de paiement pour dépenses en capital. Quant au titre I il n'est fait, en règle générale, que de mesures acquises pour ce qui concerne la dette publique proprement dite, dette à long terme, dette flottante et dette extérieure.

Or, en cinq ans, la charge budgétaire de la dette publique a doublé jusqu'à consommer près de 3 % des crédits inscrits au budget général, soit un peu plus que les universités et presque autant que les services financiers.

	1974	1975	1976	1977	1978
	(En millions de francs.)				
a) Dette intérieure.					
Dette perpétuelle et amortissable.	1 075,8	1 070,0	976,7	913,9	2 230,7
Dette flottante.....	4 590,6	4 478,8	6 374,7	7 869,5	9 171,1
Total a.....	5 666,4	5 548,8	7 351,4	8 783,4	11 401,8
b) Dette extérieure.	43,3	790,5	39,5	31,0	27,6
Total (a + b)	5 709,7	6 339,3	7 390,9	8 814,4	11 429,4

Certes, la charge de la dette extérieure de l'Etat ne pose pas de problème, pas plus que son montant d'ailleurs — 5,24 milliards de francs au 30 juin dernier. De plus, le Trésor n'a pas encore utilisé la ligne de crédit d'un milliard et demi de dollars qu'il s'est fait ouvrir auprès de banques étrangères par une convention passée le 22 avril 1974. Il ne fait que payer, chaque année, la « commission d'engagement » de 0,25 % à titre conservatoire.

Mais si l'Etat n'a pas contracté d'emprunts à l'extérieur pour son propre compte, il a incité les entreprises à le faire et c'est ce qui explique le rééquilibrage de la balance des paiements : pour l'année 1976 et les sept premiers mois de 1977, le montant des autorisations d'emprunts délivrées par le Ministère des Finances s'est élevé à 31,5 milliards de francs ; pour 1978, on sait que la charge de la dette privée atteindra 6,2 milliards de francs — 4,5 en intérêts et 1,7 en capital — et s'élèvera graduellement, pour les seuls emprunts déjà contractés, à 11,8 milliards en 1983.

On a dit par boutade que l'Etat avait débudgétisé naguère son déficit en chargeant les collectivités locales du soin de le combler en s'endettant ; on peut dire de même qu'il a plus récemment débudgétisé la charge de la dette extérieure en la confiant aux entreprises et aux banques.

Quant aux intérêts de la dette intérieure, ils présentent une tendance fâcheuse à progresser pour trois raisons. 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 243,95 milliards de francs le 31 décembre 1975, a atteint 267,26 milliards de francs le 31 décembre 1976 et 284,71 milliards de francs le 30 juin dernier (dernière situation connue). En outre, les taux d'intérêt avoisinent les 10 % du fait de l'inflation et de

la politique du taux de l'escompte pratiquée pour défendre le franc sur les marchés des changes. Enfin la dérive des prix renchérit pour des montants non négligeables (+ 455 millions de francs en 1973) le coût de l'emprunt indexé 7 % 1977.

Ainsi, le choc pétrolier et la crise économique ont en même temps rompu deux des grands équilibres économiques, l'équilibre de nos comptes extérieurs et l'équilibre budgétaire. L'endettement croissant constitue le coût de ces accidents ; il privera pendant longtemps les Pouvoirs publics des moyens de pratiquer de nouvelles actions.

B. — Le déficit des entreprises publiques s'aggrave.

Les concours financiers du budget aux *entreprises publiques* sont rassemblés chaque année dans une fiche de synthèse établie par les services de la rue de Rivoli.

	1977 mis à jour.	1978 projet de loi de finances.
	(En millions de francs.)	
Energie :		
E. D. F.	1 600	1 900
G. D. F.	230	550
C. D. F.	3 300	3 500
Transports :		
S. N. C. F.	9 473	9 981
R. A. T. P.	2 056	2 099
C. G. M.	119	119
Air France.....	500	450
Aéroport de Paris.....	171	51
Air Inter.....	17,8	21
S. N. C. M.	147	158
Industrie :		
S. N. I. A. S. - S. N. E. C. M. A.	910	1 030
Renault	175	175
E. M. C.	»	130
C. N. R.	130	130
Divers	50	50
Total	18 879	20 344
Charges de retraite :		
S. N. C. F.	4 975	5 230
C. D. F.	3 430	3 912
Total	8 405	9 142
Total général.....	27 284	29 486

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 1978 :

	Millions de francs.	Pourcentage.
Couverture des déficits d'exploitation (titre IV).	16 339	56
Financement des investissements :		
— dotations en capital (titre V).....	2 345	8
— prêts du F. D. E. S.	1 660	5
Couverture des déficits de deux régimes sociaux (titre IV)	9 142	31
Total	29 486	100

Ce déficit de 29,5 milliards de francs représente 7,4 % du budget général et plus de trois fois le montant du déficit budgétaire de 1978.

Un petit tiers du financement de l'Etat n'a aucun impact économique puisqu'il concerne la sauvegarde de régimes sociaux déséquilibrés. Le restant concerne, pour un quart, une aide à l'investissement — et il est normal que l'Etat actionnaire participe aux augmentations de capital — mais aussi pour les trois quarts le financement, à titre accessoire, d'erreurs de gestion dont la responsabilité n'incombe pas seulement aux dirigeants des entreprises tant sont lourdes les sujétions de service public. En vérité, le problème des prix des services reste fondamental.

C. — L'entreprise privée débitrice de l'Etat ?

Cette part de subvention qui est la conséquence d'un prix inférieur au coût de production, nous ne pourrions la prendre en compte, faute de disposer de l'appareil d'investigation mis à la disposition des équipes de conjoncturistes de métier, dans l'exposé qui suit que nous consacrerons aux transferts Etat-secteur privé.

Nous avons tenté de réunir dans un tableau toutes les dotations figurant au budget et dont le destinataire est une entreprise privée. Nous avons conscience des imperfections de notre travail parce qu'il est souvent difficile, au sein d'une dotation unique, de faire le départ entre la somme destinée à une entreprise nationale de celle qui revient à une firme privée et parce que nous n'avons pu chiffrer le coût des allègements fiscaux dont peuvent bénéficier certaines entreprises, certains matériels ou certains secteurs. Mais si nous avons péché, c'est par omission et pour être le moins possible sujet à critique nous avons suivi 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 ».

	1977	1978
	(En millions de francs.)	
I. — Aides intéressant plusieurs secteurs :		
Aides au développement régional :		
— primes de développement et de location	440	450
— primes et aides en faveur du commerce et de l'artisanat.....	122	200
Bonifications d'intérêt.....	1 584	2 117
Actions de politique industrielle.....	100	133
Aides à la recherche industrielle :		
— Fonds de la recherche.....	340	381
— aides au pré-développement et au développement	360	393
— aide au paiement des redevances de pollution et pour la prévention	17	13
Aides aux investissements économisant l'énergie	28	30
Aides visant à améliorer les conditions de l'emploi :		
— prise en charge d'une partie des allocations de chômage partiel.	147	222
— aides à l'adaptation professionnelle et aides à la formation.....	58	80
— contrats emploi-formation.....	83	296
Total I.....	3 279	4 317

	1977	1978
	(En millions de francs.)	
II. — Aides spécifiques à certains secteurs :		
Constructions aéronautiques privées.....	47	47
Constructions navales.....	987	990
Aides aux industries informatiques et électroniques	643	613
Aides aux industries agricoles et alimentaires	385	383
Recherche pétrolière.....	100	175
Aides à l'industrie cinématographique...	251	259
Aides à la presse.....	28	25
Total II.....	2 441	2 492
XI. — Garanties au commerce extérieur (net).	2 500	2 750
Prêts du F. D. E. S. au secteur privé....	2 022	2 530
Total général.....	10 242	12 089

De quel poids pèsent au budget de 1978 les 12 milliards de francs qui résultent de notre recensement ? 3 % du budget général. Soit le budget de l'industrie majoré d'un quart. Soit encore un 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 garanties au commerce extérieur, les prêts du F. D. E. S., les bonifications d'intérêts, la construction navale et l'informatique. Ce concours souligne la fragilité de notre flux d'exportations et celle de secteurs entiers de notre appareil productif. En peu d'années, la France est devenue un pays industriel, mais la mutation a été ressentie comme un choc au même titre que la facture pétrolière et la fragilité financière de nombreuses entreprises constitue une menace sérieuse pour l'avenir.

Ce n'est d'ailleurs pas tant le principe de l'aide apportée par l'Etat au secteur privé qui est critiquable que l'emploi qui en est fait : les graves difficultés des industries sidérurgique et textile,

les avatars des industries de l'informatique et de l'électronique démontrent que les deniers de l'Etat n'ont permis ni le repli en bon ordre des activités traditionnelles ni la percée des activités de pointe.

D. — La fiscalisation croissante des dépenses de Sécurité sociale.

Dans l'ordre social, le budget a été, depuis qu'il existe, le support des dépenses d'assistance. On a cru longtemps, que la généralisation des systèmes d'assurance sociale aboutirait à la disparition de ces dernières. Il n'en est rien puisque la quote-part de l'Etat dans leur total progressera de 19,7 % de 1977 à 1978, en passant de 9,2 à 11 milliards de francs.

Par ailleurs, l'assurance sociale n'est pas une construction homogène ; pour des raisons historiques, elle est devenue une juxtaposition de régimes à caractéristiques différentes du fait des déséquilibres démographiques qui affectent certains groupes socio-professionnels. Les déficits ont dû être pris en charge au nom de la solidarité nationale par le régime général sous des formes les plus diverses, englobées dans l'appellation de « charges indues » ; et aussi par l'Etat au moyen de subventions qui ne sont ni plus ni moins que de nouvelles dépenses d'assistance, collectives et non plus individuelles. Malgré l'organisation récente d'une « compensation démographique », la charge budgétaire de ces subventions progresse plus vite que la moyenne des dépenses de l'Etat : de 27,6 à 32 milliards de francs de 1977 à 1978.

Au total, les deux formes d'assistance coûteront 43 milliards de francs au budget de 1978 soit près de 11 % de son montant (taux de croissance : 17 %) : c'est autant de dépenses sociales qui auront été fiscalisées sans le dire.

	LOI de finances initiale 1977	PROJET de loi de finances 1978	VARIATIONS en pourcentage.
	(En millions de francs.)		
I. — Sécurité sociale.			
(Subventions d'équilibre.)			
A. — Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit du régime général.....	7 406,0	5 679,0	
B. — Fonds national de solidarité.....	6 838,3	8 105,7	
C. — Subventions à divers régimes :			
Régime des exploitants agricoles.....	3 299,6	5 109,8	
Caisse autonome de sécurité sociale dans les Mines.....	3 330,0	4 549,5	
Régime de retraite des agents de la S. N. C. F.	4 975,0	5 230,0	
Caisse autonome mutuelle de retraites des agents des chemins de fer secondaires	303,2	318,6	
Etablissement national des Invalides de la Marine.....	1 057,9	1 178,7	
Régimes de retraites des industriels et commerçants et des artisans....	>	1 501,0	
Divers régimes.....	408,3	375,9	
Total	27 618,3	32 072,2	+ 16,1
III. — Assistance.			
Aide médicale.....	2 702,1	3 109,0	
Aide sociale.....	6 486,6	7 895,0	
Total III.....	9 188,7	11 004,0	+ 19,7
Total général.....	36 807,0	43 076,2	+ 17

La fiscalisation des dépenses sociales ne constitue pas une aberration et, à la limite, le budget de l'Etat pourrait fort bien constituer l'instrument unique de la redistribution des ressources mais ce qui peut inquiéter dans la situation présente, c'est l'extrême complexité d'un système fait de pièces et de morceaux sur lesquels le contrôle parlementaire ne peut s'exercer qu'*a posteriori*, c'est-à-dire pratiquement sans possibilité de sanctionner. En effet, les crédits qui figurent dans les fascicules budgétaires ne concernent que des dépenses de constatation : la facturation à l'Etat de dépenses d'assistance décidées à l'échelon local et la prise en charge quasi obligée de soldes déficitaires pour des régimes qui sont parfois maîtres de la fixation de leurs ressources et de leurs dépenses.

C'est d'ailleurs cette confusion qui facilite le recours aux fonds publics car un régime en détresse trouvera toujours un précédent pour justifier une demande d'aide. Or, dans un proche avenir, quelques nouvelles caisses de retraite pourraient bien connaître des difficultés.

Tant que l'on n'aura pas mis de l'ordre dans le système, proportionné les prestations à la faculté contributive des assurés et aux possibilités du pays, organisé un contrôle parlementaire plus sévère, il n'y a aucune raison pour que cette situation s'améliore.

LES CONDITIONS DU SUCCES

Le budget de 1978 est une étape dans la lutte difficile mais nécessaire menée par les Pouvoirs publics contre l'inflation.

Pour qu'elle soit victorieuse il faut que deux conditions au moins soient remplies.

La première c'est une juste répartition des efforts et des sacrifices. Il faut éviter tout ce qui peut conduire à entraver le développement de l'appareil productif et spécialement la rentabilité des entreprises. En revanche, il faudra bien, tôt ou tard, sanctionner, d'une manière ou d'une autre, le capital improductif qui tend à se développer sous nos yeux. Avec lui c'est une part croissante de la richesse de la nation qui est stérilisée et perdue. Il constitue un véritable pari contre l'avenir puisqu'il est un refuge contre l'inflation, la dégradation de la monnaie, l'affaiblissement de l'économie, autant de maux qu'il contribue précisément à provoquer. Ce cercle vicieux doit être brisé.

Ce n'est pas une tâche simple. Quand les choses, comme c'était le cas hier, paraissent aller bien, l'on n'est guère porté à se préoccuper de l'avenir. Mais justement, depuis le coup de tonnerre pétrolier de 1973, devant la montée en puissance de nouveaux et redoutables concurrents, la France est dangereusement affaiblie et exposée. Elle est condamnée à opérer une révolution industrielle plus difficile, plus exigeante que celle qu'elle a réussie voici vingt-cinq ans. Le sait-elle ? Ce qui est sûr c'est qu'elle ne risquera à l'appauvrissement qui la guette que par un sursaut de volonté, de lucidité et par une mobilisation générale de ses moyens.

La seconde condition du redressement c'est une résolution, jusqu'ici beaucoup trop timide, d'économie. Elle existe au niveau des particuliers qui n'ont jamais tant épargné. Mais leur épargne est mal utilisée. Et surtout celle-ci témoigne davantage d'une méfiance que d'une confiance envers l'avenir. Elle n'existe pas suffisamment au niveau de l'Etat.

Le budget des charges communes en est un bon exemple. Avec 18,4 % du budget général, il représente le premier poste des dépenses civiles de l'Etat. C'est un véritable budget dans le budget. Il offre un catalogue impressionnant de dépenses qui oscillent de quelques centaines de milliers de francs à plusieurs millions. Or beaucoup d'entre elles sont très et même trop largement calculées ou franchement inutiles. En un temps où se multiplient les remises en cause et les défis, où l'économie est devenue pour tous le premier des devoirs, ce mauvais exemple d'un monde immobile, clos, surtout soucieux de se perpétuer n'est ni justifiable, ni supportable.

La France aura bientôt à choisir entre les deux voies du progrès et du déclin. Son Gouvernement doit lui donner l'exemple.