

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

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 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1979

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 Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, 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, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (tomes I à III et annexes 1 à 55), 571 (tomes I à XXIII), 572 (tomes I à III), 573 (tomes I à VII), 574 (tomes I à V), 575 (tomes I à XXV) et in-8° 79.

Sénat : 73 (1978-1979).

Loi de finances. — Commerce extérieur - Communauté économique européenne (CEE).
Emploi - Energie - Investissements - Pays en voie de développement - Politique économique - Politique monétaire - Prix - Relations financières.

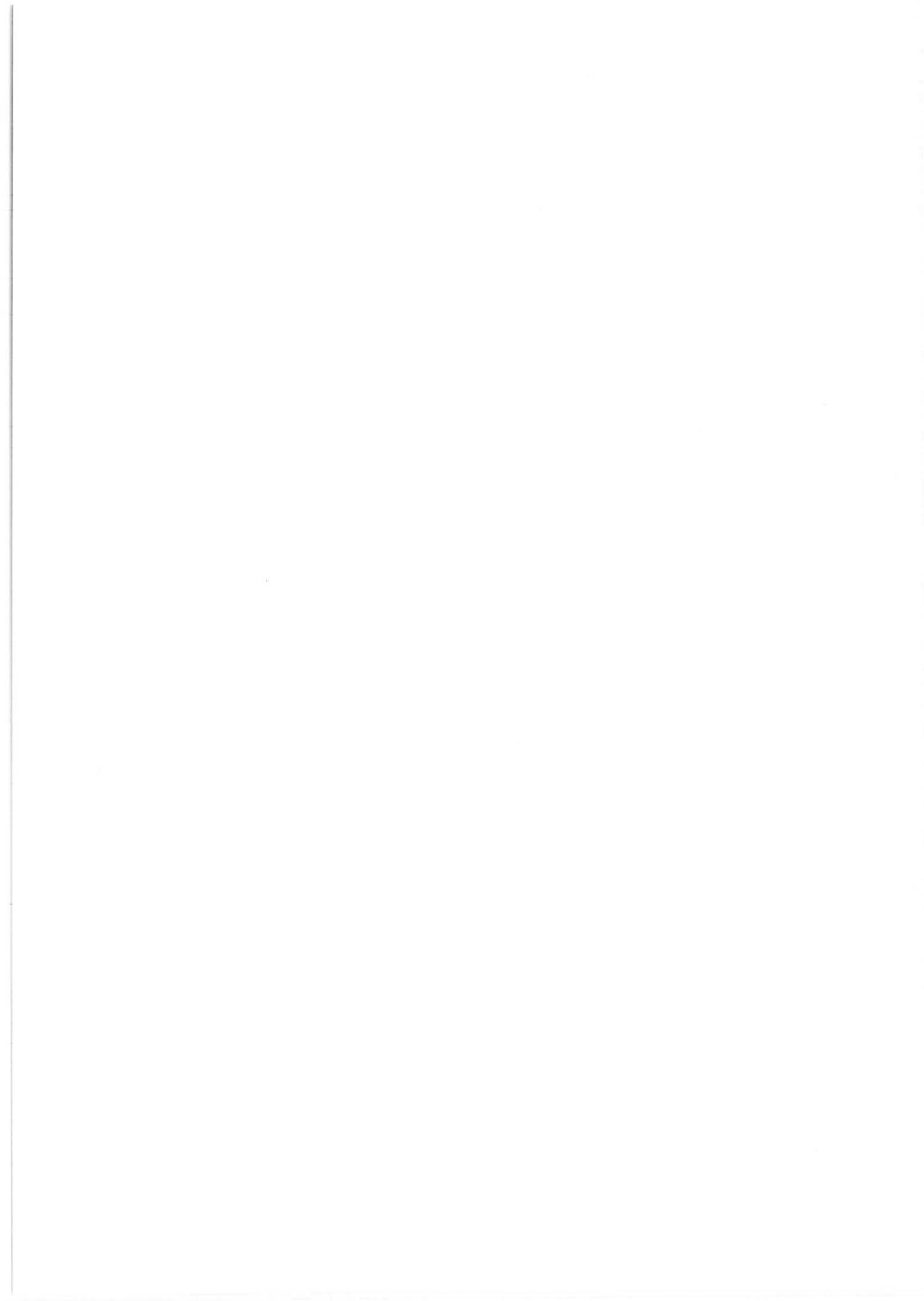
SOMMAIRE

	Pages.
PREMIERE PARTIE. — La situation économique et financière.....	5
L'an 6 de la crise.....	7
CHAPITRE PREMIER. — La lutte contre les déséquilibres.....	9
A. — La situation économique des pays industrialisés.....	9
1° L'état de l'économie mondiale.....	9
2° Un manque de coordination au plan international des politiques économiques	12
B. — La concertation internationale.....	13
1° Les derniers sommets.....	13
2° L'Europe à la recherche de l'unité monétaire.....	15
CHAPITRE II. — La bonne tenue de nos échanges : apparence et réalité....	19
A. — Les données globales du commerce extérieur.....	19
B. — Des améliorations de structures.....	20
C. — Les fluctuations monétaires.....	24
CHAPITRE III. — La conjoncture française : trois points noirs.....	27
A. — Les prix : la France distancée.....	27
1° Les résultats	27
2° Des améliorations sensibles à l'étranger.....	29
3° Des conditions favorables.....	29
4° Des causes complexes.....	30
5° La libération des prix industriels.....	31
B. — La carence de l'investissement.....	32
1° L'évolution de la structure de la demande.....	32
2° La croissance globale	33
3° La production industrielle.....	34
4° Des différences selon les secteurs.....	34
5° Les perspectives	37
C. — Une nouvelle dégradation de l'emploi.....	38
1° Les offres et les demandes d'emploi.....	38
2° Les défaillances d'entreprises.....	39
3° La population active.....	39

	Pages.
DEUXIEME PARTIE. — La loi de finances pour 1979.....	43
CHAPITRE PREMIER. — Les objectifs assignés.....	47
A. — Les facteurs de la crise économique.....	47
1° Le dérèglement du système monétaire international.....	47
2° La grande vague d'inflation des années 1971-1974.....	47
3° Le prélèvement sur les revenus des pays importateurs d'énergie	47
4° L'émergence des pays en voie de développement dans les échanges internationaux	47
B. — Une stratégie d'adaptation aux nouvelles conditions économiques.	48
1° La priorité au « front extérieur ».....	48
2° Le renforcement de la capacité de concurrence.....	49
3° L'action dans le cadre européen.....	49
CHAPITRE II. — Les réponses du budget de 1979.....	53
A. — Les éléments caractéristiques du projet de budget pour 1979....	53
1° La projection économique.....	53
2° Les données principales.....	56
3° Le financement	60
B. — Les priorités retenues.....	60
1° Les priorités globales.....	60
2° Les priorités sectorielles.....	64
3° La politique fiscale.....	65
CHAPITRE III. — L'inadéquation des moyens aux objectifs de la politique...	67
A. — Une projection économique discutable.....	67
1° Les principaux éléments constitutifs du déficit.....	67
2° L'évaluation des facteurs de croissance.....	68
B. — Le renforcement de la compétitivité de notre économie.....	69
1° Les limites du financement des investissements par le budget.	70
2° D'indispensables mesures de soutien.....	71
C. — La maîtrise de l'inflation.....	73
1° La priorité des priorités.....	73
2° Des motifs d'inquiétude.....	74
D. — L'effort en faveur de l'emploi.....	75
1° Une progression préoccupante du chômage.....	76
2° Un problème de solidarité nationale : le partage du travail..	76
Conclusion. — Un problème de solidarité.....	79

PREMIERE PARTIE

La situation économique et financière



L'AN 6 DE LA CRISE

Le monde occidental entre, cet automne, dans sa sixième année de crise. Des industries qui avaient résisté jusqu'ici à la tourmente déclinent et touchent le fond du gouffre. D'autres tiennent et même progressent. Certaines nations ont relevé le défi pétrolier et rétabli brillamment leur balance commerciale. D'autres s'y essaient mais une nouvelle hausse du prix de l'énergie leur porterait un coup aussi dur que le premier.

La France est de celles-là. Elle a sauvé un taux d'activité assez élevé grâce à son marché intérieur alimenté par la hausse du pouvoir d'achat, à ses efforts pour exporter, à la modération de ses importations servie par la bonne tenue du franc. Elle y a été contrainte par une demande d'emplois résultant de l'arrivée des jeunes sur le marché du travail qui est la plus forte d'Europe et de son histoire. Cette demande, alourdie par la part accrue que la population féminine y prend, ne cesse néanmoins de croître. La course à la productivité, imposée par la concurrence, la montée des coûts salariaux et sociaux freinent la création d'emplois dans l'industrie. Quant aux services publics ou privés, gros pourvoyeurs de postes dans les années 60, ils ont presque tous fait leur plein. Ainsi, l'espoir de voir l'offre répondre demain à la demande d'emplois s'éloigne au point qu'on peut se demander si, à défaut de pouvoir dynamiser la première, ce n'est pas sur la seconde qu'il faudrait agir.

Enfin, le souci de maintenir à tout prix une certaine forme de croissance a en fait bel et bien un prix : c'est l'inflation. De ce point de vue l'année 1978 s'achève sur un constat d'échec : la hausse de nos prix est aujourd'hui trois fois supérieure à celle de l'Allemagne fédérale, notre principal client et fournisseur. Au moment où le Gouvernement français souhaite que l'Europe des Neuf puisse accéder à la stabilité monétaire, cette défaillance est grave de conséquences et risque d'hypothéquer ce grand projet.

*
* *

Tel est le contexte difficile dans lequel s'achève l'année 1978. Mais, pour juger valablement de la situation française, il nous faut revenir un instant sur l'évolution de la conjoncture internationale où elle s'inscrit.

CHAPITRE PREMIER

LA LUTTE CONTRE LES DESEQUILIBRES

A. — La situation économique des pays industrialisés.

Alors que s'achève l'année 1978, il apparaît certain que les prévisions de croissance qui avaient pu être faites, tant au plan européen qu'au plan plus élargi de l'OCDE, ne se vérifieront pas. Cela malgré les révisions en baisse intervenues, ramenant de 4 % à 3,5 % le taux de croissance susceptible d'être atteint par les pays de l'OCDE.

1° L'état de l'économie mondiale :

Les diagnostics portés sur l'activité économique au terme des trois premiers trimestres sont convergents. La Banque des règlements internationaux, par exemple, dans son dernier rapport, la caractérisait par **un niveau relativement soutenu de l'activité mondiale, la persistance d'un taux de chômage élevé, une inflation mal jugulée, des balances de paiements courants encore déséquilibrées, une montée inquiétante du protectionnisme.**

a) *Un niveau relativement soutenu de l'activité mondiale.*

Pour l'ensemble de l'OCDE, l'indice de la production industrielle, qui était demeuré à 124 au cours des trois premiers trimestres de 1977, est passé à 125 au quatrième trimestre et 126 au premier trimestre 1978.

Cette progression recouvrait toutefois, selon les pays, des différences assez notables que l'on retrouve dans les derniers chiffres connus et qui sont d'autant plus importantes qu'elles sont le fait de pays les plus puissants ; c'est ainsi qu'en considérant l'évolution moyenne de la production industrielle pour la période de trois mois s'achevant en août, on observe :

— une augmentation au Japon (6,2 %), aux Etats-Unis (5,2 %), en Allemagne fédérale (4,1 %), au Canada (2,8 %), en Grande-Bretagne (2,6 %) ;

— une stagnation en France (0,7 %), aux Pays-Bas (0,3 %) ;

— une régression en Italie (— 0,5 %) et en Belgique (— 1,5 %).

Un autre élément de comparaison est fourni par la marge de production inutilisée : si l'on s'en tient aux sept plus grands pays industrialisés, celle-ci était pratiquement identique au cours du premier semestre 1978 à ce qu'elle était pendant la période correspondante de 1977.

Cette situation n'a pas permis d'endiguer le chômage, dont le niveau reste généralement élevé.

b) *La persistance d'un taux de chômage important.*

Selon le Bureau international du travail et pour les premiers mois de 1978, le chômage n'avait régressé qu'aux Etats-Unis, en Suisse et en Irlande ; il avait augmenté dans tous les autres pays, touchant fin mars 7,9 millions de personnes (5,6 % de la main-d'œuvre) dans quinze pays européens concernés, 6,6 millions de personnes (6,6 % de la main-d'œuvre) aux Etats-Unis et 3 millions de personnes dans les autres pays considérés (7,4 % de la population active en Australie, 9,7 % au Canada et 2,6 % au Japon).

Depuis lors, l'examen de la situation fin août 1978 comparée à celle de la fin août 1977 fait apparaître une aggravation du chômage dans une majorité de pays industrialisés : Canada (8,5 % de la population active contre 8,2 %), Japon (2,3 % contre 2,1 %), Belgique (10 % contre 9,6 %), Italie (7,5 % contre 7,4 %). Seuls échappent à cette évolution les Etats-Unis (5,9 % contre 7 %), l'Allemagne fédérale (4 % contre 4,3 %) et la Grande-Bretagne (5,8 % contre 5,9 %).

Cependant, les résultats obtenus par les Etats-Unis et l'Allemagne fédérale sont le fruit de politiques économiques très différentes :

— les Etats-Unis ont pu développer leur croissance (3,5 millions d'emplois y ont été créés en un an), mais au prix d'une inflation renaissante, d'un profond déséquilibre commercial, d'une monnaie en baisse constante qui leur permettait finalement d'exporter leurs difficultés internes ;

— l'Allemagne fédérale, par contre, a pu renverser la tendance à l'aggravation du chômage par la mise en œuvre notamment d'une politique salariale et des coûts de production, de compression des effectifs des travailleurs immigrés.

c) *Une inflation mal jugulée.*

Pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, le rythme annuel de hausse des prix, à la fin du premier semestre 1978, ressortait à 8,1 % alors que pour l'année 1977 tout entière il s'était établi à 8,9 %.

Ce chiffre recouvre toutefois des évolutions différentes selon les pays ; en fait, si l'on compare le taux de l'inflation de l'année 1977 à celui observé en rythme annuel à la fin août 1978, seuls les Etats-Unis (6,5 % et 7,9 %) et le Canada (8 % et 9,4 %) connaissent une inflation renaissante ; par contre, les autres pays obtiennent des résultats plus ou moins nets, tels l'Italie (17 et 11,9 %), la Grande-Bretagne (15,9 et 8,4 %), le Japon (8,1 et 4,6 %), la Belgique (7,1 et 4,1 %), les Pays-Bas (6,4 et 4,2 %), l'Allemagne (3,9 et 2,4 %), la Suisse continuant de remporter la palme avec un taux d'inflation de 1,2 %.

d) *Les échanges extérieurs.*

Si le rythme d'expansion du volume des échanges mondiaux s'est ralenti, passant de 11 % en 1976 à 4 % en 1977 et vraisemblablement 4 à 5 % en 1978, des renversements ou des infléchissements de tendance se sont opérés.

C'est ainsi que l'excédent courant des principaux pays exportateurs de pétrole a sensiblement fléchi depuis 1977, en raison de la baisse du dollar, du ralentissement de la demande d'hydrocarbures et de la croissance rapide des importations ; dans le même temps, les pays en voie de développement non exportateurs de pétrole parvenaient à améliorer leurs ventes à l'étranger, réduisant de ce fait leur déficit commercial global ; enfin, grâce à l'augmentation de leurs exportations, les pays de l'OCDE voyaient le déficit de leur balance extérieure courante passer de 32 milliards de dollars en 1977 à 15 ou 20 milliards de dollars en 1978, résultat cependant de situations très divergentes.

En effet, aux Etats-Unis, la balance, lourdement grevée par les importations de pétrole notamment, connaît une nouvelle détérioration puisque le déficit cumulé des huit premiers mois de 1978 s'élève à 21 milliards de dollars contre 16 milliards de dollars pour la période correspondante de 1977, ce qui porterait le déficit annuel à 33 milliards de dollars environ contre 26,6 milliards de dollars l'année précédente.

Au Canada on observe, entre le premier et le deuxième trimestre 1978, une importante contraction de l'excédent commercial (1,5 milliard de dollars et 0,4 milliard de dollars), tandis qu'aux Pays-Bas la dégradation de la balance des paiements amorcée en 1977 se poursuit.

En revanche, à côté de l'Italie et de la Grande-Bretagne qui bénéficient soit de l'entrée des devises des touristes, soit du pétrole de la mer du Nord, et qui sont parvenues à réduire leurs déficits commerciaux et des paiements — l'Italie obtient même à un solde

positif de sa balance des paiements pour les huit premiers mois de 1978 —, on observe une accumulation toujours plus grande des excédents japonais et allemands.

Cette situation contrastée explique la montée sensible des pressions qui s'exercent dans de nombreux pays en faveur du protectionnisme et qui ont abouti, notamment dans les pays aux prises avec des difficultés de paiements persistantes, à l'adoption de mesures restrictives. Parmi ces entraves au libre échange, on relève en particulier tout ce qui tend à alléger les difficultés soulevées par la production et l'emploi dans certains secteurs sensibles, à limiter quantitativement les importations, à recourir à divers types d'accords bilatéraux ou d'accords de restriction des importations, à stimuler les exportations, soit en ajoutant des subventions, soit en prenant des mesures d'incitation nouvelles telles que relèvement de primes à l'exportation, dégrèvements fiscaux...

Ainsi, les problèmes majeurs demeurent : risques d'inflation renaissante, chômage élevé, importants déséquilibres des paiements malgré les mesures adoptées jusqu'ici, en ordre dispersé, par les principaux pays industriels.

2° Un manque de coordination au plan international des politiques économiques :

En cherchant séparément des solutions à leurs problèmes, il semble bien que les nations occidentales se soient trompées de stratégie. **Les pays à monnaie forte ont maintenu leur politique déflationniste tandis que les pays à économie faible, par leur indécision ou leur impuissance à adopter les mesures utiles, ont aggravé leur inflation.**

Ainsi, l'Allemagne fédérale a certainement privilégié l'objectif d'équilibre par rapport à celui de la croissance et cette orientation, dans un pays où les exportations représentent quelque 28 % du produit national brut, contribue à dégrader le climat conjoncturel lorsque faiblit la demande étrangère.

Au Japon où la croissance dépend essentiellement des dépenses publiques et des exportations, la politique économique a été étroitement tributaire de l'activité mondiale, puisque la consommation privée n'a assuré qu'un relais insuffisant.

L'Italie et la Grande-Bretagne ont incontestablement obtenu des résultats spectaculaires en matière de lutte contre l'inflation et leur situation financière s'est notablement assainie, mais cette amélioration est encore fragile et demande à être consolidée.

Les Etats-Unis enfin, dont l'objectif était de maintenir la croissance, fût-ce au prix de l'inflation et des déséquilibres commerciaux, ont une large part de responsabilité dans les dérèglements actuels.

En refusant de se préoccuper de la position de leur monnaie, qui depuis le 1^{er} janvier 1977 s'est dépréciée à l'égard du yen de 61 %, du franc suisse de 39 % et du deutschemark de 21 %, les Américains ont certes avantagé leurs exportateurs. Mais cette chute du dollar a eu aussi pour conséquence un effet déflationniste sur les économies des autres pays, cet effet étant d'autant plus sensible chez les pays exportateurs de pétrole dont les ventes sont libellées dans cette monnaie.

Seule une politique s'attaquant aux causes véritables du mal, c'est-à-dire à réduire le déficit des comptes courants en diminuant un recours excessif au pétrole importé et à combattre efficacement l'inflation, permettrait au dollar de retrouver sa stabilité.

Les divers gouvernements ont cru pouvoir absorber les effets de la crise pétrolière par des politiques manquant singulièrement de coordination entre elles. Dès lors, ils se sont le plus souvent exposés au risque d'amplifier les fluctuations et les déséquilibres.

B. — La concertation internationale.

Depuis qu'a été instaurée, à l'initiative du Président de la République française, la pratique des conférences au sommet qui devaient, après la crise due au renchérissement du pétrole, analyser les relations économiques et financières entre pays occidentaux, les résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs qu'elles avaient fait naître. Par ailleurs, la construction d'une véritable communauté européenne économique, financière et monétaire se heurte à de sérieux obstacles.

La nécessité d'une action collective paraît s'être enfin imposée et elle a permis de dégager, aussi bien sur le plan européen que sur un plan plus large intégrant les Etats-Unis, le Japon et le Canada, des prises de position plus fermes et plus précises dont l'efficacité devrait être jugée dans un proche avenir.

1° Les derniers sommets :

Déjà, en juin dernier, le Conseil des Ministres de l'OCDE préconisait, après la théorie dite des « locomotives » qui faisait porter aux seuls pays excédentaires, l'Allemagne fédérale et le Japon, le poids de la relance de l'économie mondiale, la théorie du « convoi » leur adjoignait dans cette mission les pays « rétablis » : la Belgique, le Canada, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, la Suisse, qui étaient invités à assurer une expansion de leur demande intérieure sensiblement plus forte qu'en 1977 ; les autres pays,

notamment les Etats-Unis, devaient porter leurs efforts sur la réduction de l'inflation et l'amélioration de la position de leurs balances des paiements.

Puis se sont successivement déroulés les deux sommets, celui de Brême, les 6 et 7 juillet, réunissant les chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté économique européenne, celui de Bonn, les 15 et 16 juillet, avec en outre les représentants des Etats-Unis, du Canada et du Japon : cette fois, des engagements précis étaient souscrits par les uns et les autres.

a) *Les décisions européennes.*

Deux problèmes essentiels ont fait l'objet des délibérations du Conseil européen qui a décidé :

— en matière de *coopération monétaire*, de créer d'ici au mois de décembre prochain, un système durable et efficace de gestion des taux de change, de façon à établir en Europe une zone de relative stabilité monétaire ; ce projet comporterait la mise en place d'un système unitaire de discipline de change, l'institution à partir de 1981 d'un fonds monétaire européen et l'accroissement du rôle de l'unité de compte européenne ;

— en matière de *coopération économique*, de prévoir une action concertée des pays européens pour assurer une majoration de la croissance de l'ordre de 1 à 1,5 % dans le courant de l'année prochaine, de telle sorte que le rythme de l'activité soit voisin de 4 %.

b) *Les engagements internationaux.*

Le sommet de Bonn, quant à lui, s'est attaché à définir une stratégie globale visant à créer plus d'emplois, à combattre l'inflation, à renforcer le commerce international, à réduire le déficit des balances des paiements et parvenir à une plus grande stabilité sur les marchés des changes.

Chaque pays, pour atteindre les objectifs ainsi définis, a accepté les orientations suivantes :

- Canada : augmenter sa production jusqu'à 5 % ;
- Allemagne fédérale : prendre fin août des mesures destinées à renforcer la demande et assurer un taux de croissance plus élevé ;
- France : accroître le déficit du budget 1978 d'un montant équivalent à 0,5 % du produit national brut ;
- Italie : relever en 1979 son taux de croissance de 1,5 % par rapport à 1978 ;

— Japon : atteindre l'objectif de croissance en termes réels fixé pour l'exercice 1978, supérieur de 1,5 % à celui de l'année précédente, au besoin par des mesures additionnelles à prendre en août ou septembre pour favoriser l'expansion de la demande intérieure ;

— Grande-Bretagne : poursuivre la lutte contre l'inflation et envisager des mesures d'incitation fiscales d'un montant équivalent à environ 1 % de son produit national brut :

— Etats-Unis : s'attaquer prioritairement à la hausse des prix, notamment en diminuant de 10 milliards de dollars les abattements fiscaux primitivement prévus pour l'exercice 1979, en réduisant les dépenses publiques de 1978 et de 1979 et préparant un budget très strict pour 1980.

Par ailleurs, il a été décidé :

— en ce qui concerne *l'énergie*, d'une part de réduire la dépendance des pays concernés vis-à-vis du pétrole importé conformément aux objectifs pour 1985 que se sont fixés la CEE puis les Etats-Unis ; d'autre part, de poursuivre le développement de l'énergie nucléaire ;

— en ce qui concerne le *commerce mondial*, de maintenir et renforcer un système ouvert d'échanges internationaux ;

— en ce qui concerne la *monnaie*, de continuer à intervenir pour empêcher les désordres sur les marchés des changes ; le projet de système monétaire européen a été en outre accueilli favorablement ;

— en ce qui concerne *les pays en voie de développement*, d'accroître l'aide financière allouée aux plus démunis d'entre eux dans les années à venir.

C'est de la mise en œuvre de ces engagements que devrait dépendre pour une large part l'évolution de la situation économique mondiale.

2° L'Europe à la recherche de l'unité monétaire.

Dès maintenant, les décisions de Bonn se sont traduites par des mesures d'assainissement financier et de stimulation de l'activité qui marquent un infléchissement certain des politiques nationales. Par ailleurs, sur le plan européen, les travaux se poursuivent activement en vue de permettre au Conseil Européen de décembre prochain, de se prononcer sur la création du système monétaire envisagé.

a) *L'infléchissement des politiques nationales.*

Les décisions prises depuis le sommet de Bonn tendent à développer les efforts déjà entrepris, soit pour parvenir à un assainissement préalable indispensable, soit pour stimuler une activité insuffisante.

L'assainissement.

Les décisions arrêtées qui visent essentiellement à renforcer la lutte contre l'inflation font l'objet de programmes tels qu'indiqués ci-après :

— les Pays-Bas et la Belgique proposeront, pour 1979, l'adoption de budgets prévoyant la compression des dépenses publiques ainsi que des mesures propres à restaurer la rentabilité des entreprises et à ranimer le marché de l'emploi ;

— l'Italie qui s'est engagée à améliorer le taux de croissance de son produit intérieur brut a prévu, par son plan de septembre dernier, d'une part de comprimer les dépenses sociales, de réduire le déficit du secteur public, de limiter les hausses de salaires, d'alléger son endettement extérieur, d'autre part de favoriser les investissements publics destinés à créer des emplois ;

— la Grande-Bretagne a approuvé fin juillet un nouveau programme de lutte contre l'inflation, comportant notamment, outre le relèvement du taux d'escompte à 10 %, l'application pour la « phase 4 » d'augmentations de salaires limitées à 5 % ;

— les Etats-Unis enfin sont tenus de lutter sur deux fronts, celui de la hausse des prix, celui du déséquilibre extérieur, pour redonner quelque vigueur au dollar sans toutefois casser le rythme de l'expansion ; à cette fin, ont été d'ores et déjà décidés le relèvement du loyer de l'argent (9,5 % depuis le 1^{er} novembre), le resserrement de la politique monétaire, les ventes d'or mensuelles auxquelles il a été procédé depuis cinq mois et celles annoncées pour les mois prochains, une réduction de 5,1 milliards de dollars des allègements fiscaux initialement fixés à 25 milliards et le recul de leur application. A ces mesures sont venus s'ajouter :

— un programme de soutien aux exportations dont l'objectif est de réduire d'un tiers environ le déficit de la balance des paiements courants ;

— un programme d'économie d'énergie, sans doute édulcoré, mais susceptible de diminuer les importations de pétrole ;

— un programme de lutte contre l'inflation fondé surtout sur des initiatives volontaires des partenaires sociaux en matière de hausses des prix et de salaires, visant par ailleurs à limiter à 30 milliards de dollars le déficit budgétaire prévu en 1979 ;

— un programme de sauvetage du dollar, que l'annonce des précédentes mesures avait fait sombrer : ce programme comprend notamment un relèvement des taux d'intérêt, l'émission de bons du Trésor libellés en monnaies étrangères, des ventes d'or doublées, des accords de crédit réciproques entre banques centrales, des tirages auprès du FMI.

La stimulation de l'activité.

Dans cet objectif, d'autres pays ont arrêté récemment un certain nombre de mesures :

— le Canada, par un programme défini à la fin du mois d'août en même temps qu'il poursuit son effort d'assainissement, s'attache à augmenter la consommation par un réajustement des prestations sociales et familiales et à aider au développement économique par un relèvement des dotations prévues à cet égard ;

— le Japon et l'Allemagne fédérale se sont engagés dans la voie de la relance, le premier par l'accroissement des dépenses publiques (2 500 milliards de yens supplémentaires pour les logements, routes, etc.) et des importations, le second par la relance de la demande globale (12,25 milliards de deutschemark, soit 1 % du produit national brut, d'allègements fiscaux, d'augmentations des prestations familiales, etc... qui devraient encourager les investissements du secteur privé).

Ces orientations ne pourront qu'être confortées par les décisions qui devraient intervenir sur le plan européen.

b) *Les progrès de la coopération européenne.*

Depuis la réunion de Brême la volonté de parvenir à créer en Europe occidentale une zone de stabilité monétaire paraît s'affirmer.

D'ici là, en effet, il conviendra de fixer les mécanismes de fonctionnement et les moyens du futur système monétaire européen (SME) : définition de l'unité monétaire, détermination des modalités d'intervention du Fonds monétaire européen (FME), de la nature et du volume des fonds dont disposera cet organisme.

*
* *

S'il est vrai que le retour à une croissance satisfaisante passe par la prise de conscience de l'interdépendance économique des nations et la mise en œuvre d'une stratégie globale, les intentions qui viennent de se manifester constituent autant d'éléments encourageants dans le règlement des problèmes économiques mondiaux.

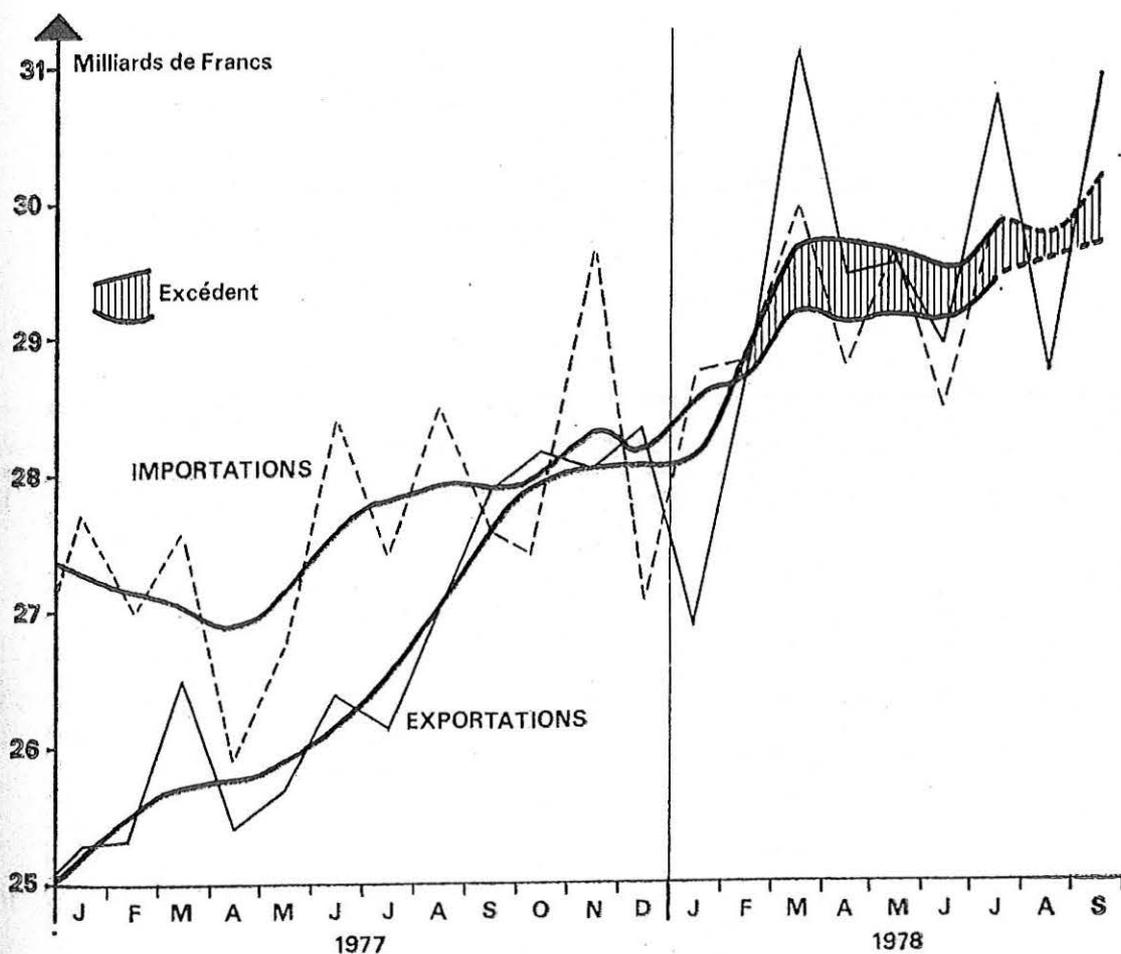
Ces problèmes demeurent toutefois essentiellement soumis au redressement du dollar, facteur décisif du retour à une stabilité monétaire, elle-même indispensable au développement des échanges.

CHAPITRE II

LA BONNE TENUE DE NOS ECHANGES : APPARENCE ET REALITE

A. — Les données globales du commerce extérieur.

L'évolution récente de notre commerce extérieur est retracée dans le graphique ci-dessous :



Source : INSEE.

On voit qu'après le déficit encore sensible de 1977, soit 11,1 milliards de francs, dû il est vrai en partie aux derniers contrecoups de la sécheresse de 1976, l'année 1978 s'annonce assez bonne. Pour les neuf premiers mois de l'année, il se dégage un excédent global de 1 855 millions de francs, le printemps ayant été particulièrement favorable.

Ce rétablissement retrace bien les performances accomplies par notre économie dans ses relations avec ses partenaires, performances qui se traduisent aussi par certains progrès dans la structure de nos échanges, par produits ou par pays.

Toutefois le redressement observé est partiellement imputable à une moindre progression de nos achats résultant elle-même du faible niveau de l'activité économique en France. Mais surtout l'amélioration de nos échanges est plus sensible en valeur qu'en volume du fait de la tenue du franc, notamment vis-à-vis du dollar, monnaie dans laquelle est libellée une part importante de nos importations. On peut craindre que cette tenue du franc ne soit pas durable.

B. — Des améliorations de structure.

Les tableaux ci-après indiquent par grandes catégories de produits l'évolution de nos échanges extérieurs :

I. — Exportations.

	1976/1975		1977/1976		1978/1977 (6 mois.)		STRUC- TURE 1978
	Volume.	Prix.	Volume.	Prix.	Volume.	Prix.	
Produits de l'agriculture.....	+ 12,6	+ 8,6	— 13,4	+ 20,2	+ 23,4	+ 12,4	7,7
Industries agro-alimentaires.....	+ 12,8	+ 1,6	+ 14,5	+ 5,8	+ 15,9	— 2,8	9
Produits énergétiques.....	+ 11	+ 16	+ 6,9	+ 11,5	+ 0,7	— 2,	2,6
Matières premières minérales.....	— 6,6	+ 7,6	— 4,1	+ 4,4	+ 3,2	+ 2,9	0,3
Métallurgie	+ 5,2	+ 4,1	+ 7,6	+ 11	— 1,2	+ 7,8	12,6
Produits chimiques et demi-produits.	+ 17,5	+ 3,6	+ 10,8	+ 6,9	+ 7,9	+ 1,2	14,2
Biens d'équipement professionnels ..	+ 8,3	+ 12,7	+ 3,4	+ 9,9	+ 7,9	+ 3,2	22,7
Biens d'équipement ménagers	+ 8,2	+ 7,3	+ 9,7	+ 11,9	+ 0,6	+ 9,8	1,2
Automobile	+ 6,8	+ 23	+ 6,9	+ 11,5	— 1	+ 12,1	8,1
Matériel de transport.....	+ 1	+ 14	+ 11,1	+ 9,6	+ 4,6	+ 13,1	6,8
Biens de consommation.....	+ 5,3	+ 9,4	+ 8,2	+ 14,2	+ 3,8	+ 8	14
Total	+ 9,1	+ 9,1	+ 6,6	+ 9,9	+ 5,5	+ 5,3	100

Source : INSEE.

II. — Importations.

	1976/1975		1977/1976		1978/1977 (6 mois)		STRUC- TURE 1978.
	Volume.	Prix.	Volume.	Prix.	Volume.	Prix.	
Produits de l'agriculture.....	+ 7,2	+ 19,6	+ 1,8	+ 28	+ 4,9	— 5,7	8,4
Industries agro-alimentaires.....	+ 12,9	+ 10	+ 10,3	+ 19,3	+ 16,7	+ 0,9	7,9
Produits énergétiques.....	+ 14	+ 17,3	— 2,2	+ 9,9	+ 1	— 1	19,4
Matières premières minérales.....	+ 15,8	+ 7,5	+ 9,6	+ 9,5	— 1,6	— 3,5	1,5
Métallurgie.....	+ 21,2	+ 5	+ 5	+ 9,7	— 0,7	+ 3,9	11,2
Produits chimiques et demi-produits.	+ 30,3	+ 2	+ 1,5	+ 8,3	+ 7,1	+ 1,2	13,4
Biens d'équipement professionnels...	+ 19,7	+ 10,4	+ 0,9	+ 7,4	+ 4,5	+ 4	16,9
Biens d'équipement ménagers.....	+ 32,9	+ 8,4	+ 1,6	+ 8,1	— 5	+ 1,6	2
Automobile.....	+ 53,6	+ 15,6	— 4,4	+ 13,3	— 4,5	+ 10	2,9
Matériel de transport.....	+ 44,2	+ 11,1	+ 4,8	+ 11,4	+ 1,7	+ 10,3	3,6
Biens de consommation.....	+ 25,8	+ 8,6	+ 3,4	+ 12,5	+ 1,1	+ 6,9	12,5
Total.....	+ 20,8	+ 10,5	+ 0,8	+ 11,7	+ 3,4	+ 1,9	100

Source : INSEE.

Soide (Caf/Fob).

	1976	1977	1977 (6 mois)	1978 (6 mois)
	(En milliards de francs.)			
Produits de l'agriculture.....	— 3,1	— 13,2	— 6,3	— 2,3
Industries agro-alimentaires.....	+ 2,6	+ 2,3	+ 1,4	+ 0,9
Produits énergétiques.....	— 61	— 64,6	— 31,6	— 31,9
Matières premières minérales.....	— 4,6	— 5,7	— 2,3	— 2,3
Métallurgie.....	— 1	+ 5,8	+ 0,3	+ 1
Produits chimiques et demi-produits.....	— 2,6	— 0,3	— 0,5	— 0,4
Biens d'équipement professionnels.....	+ 10,5	+ 12,1	+ 7,4	+ 8
Automobile.....	+ 11,1	+ 14,2	+ 7,6	+ 8,7
Biens d'équipement ménagers.....	— 3,7	— 3,7	— 1,9	— 1,6
Matériel de transport.....	+ 6,3	+ 8,2	+ 4,1	+ 5,2
Biens de consommation.....	— 0,5	+ 1,2	»	+ 0,9
Divers.....	+ 1,9	+ 1,7	+ 1	+ 1
Total.....	+ 44	+ 41,3	— 21	— 13

Source : INSEE.

Pour certains secteurs, les évolutions s'expliquent par des événements particuliers :

— la sécheresse de 1976 et les mauvaises conditions climatiques du début 1977 se sont traduites par une réduction des exportations et un accroissement des importations (en volume) pour l'agriculture et, dans une moindre mesure, pour les industries agro-alimentaires ;

— la hausse des prix internationaux des matières premières, en particulier pour les produits agricoles exotiques, a entraîné de fortes augmentations de prix des importations (*agriculture et matières premières minérales*) en 1977 et, au contraire, un ralentissement en 1978 ;

— pour le secteur de l'énergie, la faible progression des achats est liée aux économies d'énergie mais aussi à la très bonne hydraulité depuis octobre 1976 qui a permis à EDF d'économiser d'importantes quantités de fuel, tandis qu'en 1978 au moins, les prix du pétrole brut sont stabilisés. Les deux derniers éléments favorables risquent fort de ne plus jouer au cours des prochains mois.

Si l'on met à part ces phénomènes conjoncturels particuliers, on peut constater que :

— pour les produits *des industries agro-alimentaires*, la réduction continue du solde positif des échanges résulte d'une augmentation du prix (ou plus exactement des valeurs unitaires) des importations beaucoup plus forte que celle des exportations, alors que l'évolution des volumes serait plutôt favorable. Il y a là donc un problème de structure interne à ce secteur qui semble assez préoccupant, la France semblant exporter de plus en plus des biens de moindre valeur.

— pour l'ensemble des autres secteurs (essentiellement *les secteurs industriels*), l'amélioration a finalement été plus sensible en 1977 qu'en 1978 : en 1977, alors que les prix des importations et des exportations évoluaient parallèlement (+ 9,5 % environ), le volume des ventes progressait rapidement (+ 7,3 %) soit plus que l'ensemble du commerce mondial et celui des achats progressait à peine (+ 0,5 %). Pour les premiers mois de 1978, la croissance en volume des sorties se ralentit (+ 2,8 %) tandis que celle des entrées redémarre (+ 3 % sans doute du fait de la petite reprise de l'activité industrielle au printemps), tandis que les prix fléchissent à l'exportation (+ 5,8 %) et surtout à l'importation (+ 4,1 %).

Ainsi, mis à part les éléments monétaires, il semble bien que l'origine de l'excédent de notre balance commerciale soit à trouver principalement dans des éléments conjoncturels et aussi dans la consolidation des améliorations survenues en 1977 dans le domaine industriel.

Par secteurs, deux points forts : *les biens d'équipement professionnels et le matériel de transport.*

Un point noir : *l'électroménager.*

L'automobile est toujours un élément important de notre équilibre. Cependant, à long terme, il n'est pas certain qu'il faille continuer à mettre trop d'espoir en lui : à la concurrence traditionnelle des Etats-Unis, du Japon et des pays européens, va s'ajouter de plus en plus celle de pays en voie de développement qui passent progressivement du stade de la chaîne de montage à celle de la construction complète en bénéficiant de coûts de main-d'œuvre inférieurs aux nôtres.

L'examen de *la structure de nos échanges par zones* se présente également de manière contrastée (voir tableau ci-après) :

ZONE OU PAYS	PART dans le commerce extérieur (en pourcentage).	SOLDE DES ECHANGES (1)				
		1975	1976	1977	1977 1978 (8 mois.)	
CEE	50	+ 3,6	— 7,4	— 2,5	— 5,2	+ 2,4
OCDE hors CEE.....	20	— 0,8	— 6,9	— 1,9	— 1,8	— 3
Europe de l'Est.....	4	+ 5,2	+ 5	+ 3,2	+ 2,5	+ 1,8
Quart Monde.....	13	+ 15,7	+ 14,4	+ 15,4	+ 7,5	+ 12,5
Autres pays (2).....	13	— 18,1	— 25,6	— 25,2	— 14,9	— 12,8
Total	100	+ 5,7	— 20,5	— 11,1	— 11,9	+ 0,6
Allemagne	17,8	— 7,4	— 8,8	— 6,3	— 4,6	— 3,4
Italie	10	+ 2,4	+ 1,4	+ 1,7	+ 1,5	+ 2,4
Belgique-Luxembourg	9,4	+ 2,2	— 0,4	+ 2,1	+ 0,8	+ 2,5
Grande-Bretagne	5,9	+ 2,9	+ 2	+ 3,5	+ 3	+ 3,2
Pays-Bas	5,6	— 2	— 3,9	— 3,8	— 2,7	— 2
Etats-Unis	6,1	— 7,7	— 9,1	— 6,2	— 4,8	— 3,4

(1) Estimation du solde FOB-FOB à partir des exportations FOB et des importations CAF.

(2) Essentiellement les pays exportateurs de pétrole.

Source : INSEE.

On enregistre avec satisfaction l'amélioration de nos échanges avec nos partenaires de la CEE (à l'exception de la Grande-Bretagne) et avec les Etats-Unis. Cependant, on pourra regretter que nos échanges avec ce dernier pays comme avec l'Allemagne et le Japon, c'est-à-dire avec les pays les plus avancés, restent nettement déficitaires.

Enfin, globalement le déficit persistant vis-à-vis des pays producteurs de pétrole a toujours pour principale contrepartie un excédent à l'égard des pays les plus pauvres avec les inconvénients que l'on sait : risque d'insolvabilité, recours plus important à des aides de l'Etat, prédominance des opérations au coup par coup n'entraînant pas un courant continu d'échanges, etc.

C. — Les fluctuations monétaires.

Les évolutions différentes des valeurs unitaires des importations et des exportations examinées ci-dessus, produit par produit, ont une cause générale, celle de l'évolution différenciée des taux d'inflation et des taux de change.

Par rapport à 1976, l'année 1977 avait été caractérisée par une baisse de la valeur du franc sur le marché des changes supérieure à l'écart entre la hausse des prix français et celle de nos partenaires. Le prix de nos produits sur les marchés extérieurs augmentaient ainsi moins vite que ceux des produits locaux concurrents. Cette meilleure compétitivité de nos produits s'est effectivement traduite par une progression assez rapide du volume des exportations.

Au début de 1978, mis à part l'accident de la période pré-électorale, la valeur du franc s'est stabilisée. Comme les prix ont continué à s'élever plus en France qu'à l'étranger, on a observé un phénomène inverse de celui de 1977 : la compétitivité de nos produits s'est réduite, entraînant, comme on l'a déjà vu, un ralentissement dans la progression de nos exportations. Mais par ailleurs les valeurs unitaires des produits achetés à l'étranger se sont accrues au rythme de la hausse des prix de nos partenaires, soit moins vite que les prix de nos ventes, ce qui a eu un effet favorable à court terme sur le solde de nos échanges.

Un calcul simple permet d'avoir une estimation de ces phénomènes : il suffit de pondérer les taux d'inflation et les taux de changes par le poids de chaque pays dans notre commerce extérieur. Pour les neuf principaux d'entre eux représentant au total 63 % de nos échanges, de juillet 1977 à juillet 1978, la valeur du franc a baissé de 0,4 % (la baisse de plus de 20 % par rapport au franc suisse et au yen et de 2 % par rapport au deutschmark, faisant plus que compenser la revalorisation de 6 % vis-à-vis de la lire et de 8,5 % vis-à-vis du dollar) tandis que les prix à la consommation (qui peuvent différer des prix des biens faisant l'objet du commerce extérieur mais qui en constituent une approximation facilement accessible) augmentaient de 6,2 % chez nos partenaires contre 9,3 % en France. Ainsi nos produits ont augmenté sur les marchés extérieurs, en moyenne, de 2,5 % de moins que les produits locaux.

Certes, la valeur d'une monnaie ne dépend pas exclusivement, surtout à court terme, des différences de taux d'inflation. En particulier, on pourra penser que la bonne tenue du franc exprime la

confiance des opérateurs étrangers dans les perspectives de redressement à moyen terme de notre économie. Un certain nombre d'autres facteurs ont pu également jouer :

— *la balance des paiements courants* ne cesse de s'améliorer, plus vite même que la balance commerciale : déficitaire de près de 30 milliards de francs en 1976, elle ne l'était plus que de 16,1 en 1977, pour devenir excédentaire de 1,1 milliard de francs au premier trimestre 1978 et de 4,7 au second trimestre ;

— *les réserves de change* : si l'on met à part les réévaluations opérées semestriellement en fonction de l'évolution des cours de l'or et des devises, les avoirs officiels de change ont augmenté de 1,2 milliard de francs au cours de 1977 puis de 11,9 milliards de francs au cours des neuf premiers mois de 1978 pour atteindre fin septembre 122 milliards de francs, dont 83,6 d'or, 34,2 de devises et 4,1 de créances sur le FMI ;

— *les taux d'intérêts français* sont restés longtemps très élevés : de juillet 1977 à mai 1978, le taux du marché monétaire est resté supérieur à 8 % avec une pointe au-dessus de 10 % en février. L'on a observé depuis cette date un net fléchissement, le seuil des 7 % étant même franchi au début du mois d'octobre.

Il est vrai que cette décélération des taux d'intérêt, jointe à une dégradation de la situation économique et notamment à la poursuite de l'inflation, ont eu des conséquences plutôt défavorables : entre juillet et les premiers jours de novembre, le franc a fléchi en moyenne de 3,3 % par rapport aux monnaies des neuf pays évoqués plus haut, en reculant par rapport à toutes les monnaies, à l'exception du dollar.

Ainsi, en moyenne, la perte de compétitivité observée au début de 1978 se trouve à peu près corrigée : la dépréciation du franc de juillet 1977 à novembre 1978 est identique à l'écart entre les taux d'inflation en France et chez nos partenaires : l'augmentation des prix de nos produits sur les marchés étrangers se trouve ainsi comparable à celle des prix des produits locaux.

Mais, à long terme, il reste évident que la stabilité du franc et par conséquent l'équilibre de nos échanges restent dépendants de la réduction de l'écart des taux d'inflation en France et chez nos partenaires.

CHAPITRE III

LA CONJONCTURE FRANÇAISE : TROIS POINTS NOIRS

A. — Les prix : la France distancée.

1° Les résultats :

L'examen de la suite des variations mensuelles de l'indice des prix semble montrer des fluctuations importantes, et notamment une nette amélioration à la fin de 1977, suivie par une nette dégradation au printemps de 1978 :

	1977	1978
Janvier	+ 0,3	+ 0,5
Février	+ 0,7	+ 0,7
Mars	+ 0,9	+ 0,9
Avril	+ 1,3	+ 1,1
Mai	+ 0,9	+ 1
Juin	+ 0,8	+ 0,8
Juillet	+ 0,9	+ 1,2
Août	+ 0,5	+ 0,6
Septembre	+ 0,9	+ 0,6
Octobre	+ 0,8	»
Novembre	+ 0,4	»
Décembre	+ 0,3	»

En réalité, l'essentiel de ces fluctuations résulte de phénomènes particuliers qu'il convient d'isoler pour étudier les tendances profondes de l'évolution des prix.

C'est ce qui a été tenté dans le tableau ci-après qui, trimestre par trimestre depuis 1975, isole les postes à évolution particulière, c'est-à-dire ceux qui sont soumis à des aléas conjoncturels importants (d'origine climatique ou étrangère) et ceux qui dépendent étroitement des décisions de l'Etat (entreprises publiques, loyers, etc.).

Evolution des indices de prix.

(Par trimestres.)

*Composition des indices d'ensemble publiés par l'INSEE et d'indices partiels
après élimination des postes à évolution soumise à des aléas conjoncturels ou à des décisions des Pouvoirs publics.*

	1975				1976				1977				1978			PONDE- RATION 1978.
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	
<i>Alimentation.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,7	3,9	2,8	2	2,9	1,7	3,7	2,7	3,1	4,4	3,2	0,7	2	1,8	2,3	2 774
Indices partiels après élimination des postes : pain, œufs, lait, corps gras, légumes et fruits, café, chocolat.....	2,7	3,2	2,5	2,1	2,8	2,1	2,4	2	1,7	3,3	3,1	1,5	2,5	2,2	2,3	1 692
<i>Produits manufacturés.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,8	1,6	1,5	1,8	2,2	1,9	1,4	2,2	1	2,5	1,7	2	1,8	3,2	2,5	4 460
Indices partiels après élimination des postes : combustibles et énergie, tabacs.	2,7	2,2	1,7	1,7	1,7	1,8	1	1,6	0,7	2,5	2	2,4	2,1	2,3	1,9	3 488
<i>Services.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,8	2,8	3,3	2	3,4	2,5	3,7	1,6	2,2	2,5	2,1	1,5	2,9	3	2,8	2 766
Indices partiels après élimination des postes : transports publics, PTT, loyers.	2,8	3	3,4	2,2	3,4	3,4	3,7	1,8	2,3	2,5	2,3	1,7	3,2	2,8	2,8	1 995
<i>Ensemble.</i>																
Indices d'ensemble publiés par l'INSEE...	2,7	2,4	2,2	2	2,7	2	2,8	2,1	1,9	3	2,3	1,4	2,1	2,8	2,5	10 000
Indices partiels après élimination des postes à évolution soumise à des aléas conjonc- turels ou à des décisions des Pouvoirs publics	2,7	2,7	2,4	1,9	2,5	2,3	2,4	2,7	1,4	2,7	2,4	2	2,5	2,4	2,2	7 175

Source: INSEE.

Le tableau montre assez clairement que depuis trois ans le rythme de l'inflation reste compris entre 9 et 10 %, lorsqu'on exclut ces postes particuliers représentant à peine plus du quart de la consommation totale des ménages. On note seulement l'effet de la première phase du plan gouvernemental de lutte contre l'inflation : blocage au quatrième trimestre 1976 et baisse de la TVA au premier trimestre 1977, suivis d'un léger rattrapage au deuxième trimestre 1977.

Pour les neuf premiers mois de 1978, on observe même une légère accélération avec un rythme annuel de 9,9 %.

2° Des améliorations sensibles à l'étranger :

Cette persistance d'un rythme de hausse assez élevé contraste fortement avec les progrès qui ont pu être réalisés par la plupart des pays étrangers. Ainsi pour l'ensemble de l'OCDE, le rythme de hausse des prix ne cesse de se ralentir depuis 1974 : + 12,6 % en 1974, + 10,4 % en 1975, + 9 % en 1976, + 8,3 % en 1977, + 8,1 % pour les douze derniers mois connus (juillet 1977-1978).

On remarquera plus particulièrement les performances accomplies non seulement par les pays les plus industrialisés, Suisse (1,1 % contre 9,8 % en 1974), Allemagne (2,5 % contre 7 % en 1974), Japon (4 % contre 24,5 % en 1974), Pays-Bas (3,4 % contre 10,2 % en 1975) mais aussi des pays réputés plus faibles que la France comme l'Italie (12,2 % contre 19,1 % en 1974), mais surtout la Grande-Bretagne qui battait des records en 1975 (+ 24,3 %) et qui parvient à faire mieux que la France (+ 7,5 % actuellement).

3° Des conditions favorables :

Cette persistance de l'inflation est d'autant plus inquiétante que de nombreuses conditions favorables à un ralentissement de la hausse des prix sont réunies :

— *Salaires.* — Point central du programme gouvernemental, le ralentissement des hausses de salaires a été sensible : le pouvoir d'achat du salaire horaire qui progressait régulièrement au rythme annuel de 5 % de 1973 à 1976 n'a augmenté que de 2,8 % en 1977. Pour 1978, il existe un fort contraste entre le premier trimestre (+ 0,1 %) et le deuxième (+ 1,3 %), l'ensemble des deux représentant tout de même un rythme annuel de 2,8 %, comme en 1977 ;

— *Masse monétaire.* — Bien que l'objectif fixé par le Gouvernement (+ 12,5 %) n'ait pas été atteint, la croissance de la masse monétaire M^2 (disponibilités monétaires et quasi-monétaires) est restée raisonnable en 1977 : + 13,9 %. Pour les sept premiers mois, on note même une amélioration puisque, compte tenu des

variations saisonnières, le rythme annuel s'établit à 12,7 %. Il est vrai que ce progrès est dû en partie à la ponction opérée par les emprunts d'Etat de 3 et de 2,5 milliards de francs ;

— *Matières premières importées.* — Le prix des matières premières importées par la France qui s'était fortement accru de 1975 à mars 1977 a baissé assez nettement de mars à octobre 1977 pour se stabiliser ensuite ;

— *Le franc.* — Après le petit accident de février-mars, la tenue du franc sur le marché des changes est restée bonne au moins jusqu'en juillet, ce qui a assuré une moindre progression des prix des produits importés, notamment pour ceux libellés en dollars, du fait de la faiblesse de cette monnaie.

4° Des causes complexes :

Ainsi donc la hausse des prix se poursuit malgré un certain nombre de conditions favorables qui pour la plupart se maintiennent depuis suffisamment longtemps pour avoir normalement produit leurs effets et alors même que la plupart des pays étrangers enregistrent d'importants progrès. Il ne semble pas qu'il y ait de raison claire et évidente à ce phénomène. Bien sûr, un certain nombre d'explications partielles peuvent être avancées :

— le ralentissement des hausses de salaires ne doit pas faire oublier la *progression des charges sociales* et en particulier de la cotisation chômage qui est encore passée au 1^{er} mai dernier de 2,4 % à 3 % ;

— parmi les causes d'accroissement des coûts, il faut mentionner l'*importance des frais financiers*. Certes, la bonne tenue du franc a permis au taux du marché monétaire de revenir de plus de 10 % à fin 1976 à environ 7 % actuellement, entraînant une baisse des différents taux à court terme. Mais il n'en est encore rien pour les *taux à long terme qui restent élevés*. Enfin et surtout, l'endettement des entreprises françaises est considérable. Son accroissement n'a été que partiellement freiné par l'encadrement du crédit du fait des possibilités de recours à des crédits étrangers, notamment sur un marché des eurodollars en pleine expansion. Il semble bien qu'une régulation efficace du système monétaire international soit une condition importante pour obtenir une réduction de l'inflation en France comme à l'étranger. En France, une réforme en profondeur des mécanismes financiers serait sans doute aussi nécessaire ;

— *la moindre progression des coûts* a été plus utilisée par les entreprises pour accroître leurs revenus que pour modérer les hausses des prix. C'est ce qu'indique le Gouvernement en déclarant

dans son rapport économique et financier joint au projet de budget que « la situation financière des entreprises s'améliore considérablement ». En effet, leur revenu brut s'accroît en 1978 de près de 40 % contre seulement 13,7 % pour la valeur ajoutée. On en trouve également confirmation dans les enquêtes de conjoncture, le pourcentage d'entreprises déclarant éprouver des difficultés de trésorerie restant relativement faible (36 % en juin 1978 contre 39 % un an plus tôt). Certes, cette amélioration de la situation des entreprises est une condition nécessaire (mais probablement pas suffisante) d'un redémarrage de l'économie, mais, pour l'instant, elle pèse assez lourdement sur le rythme de hausse des prix : si le revenu brut des entreprises s'était accru comme la valeur ajoutée (ce qui n'aurait certes pas permis l'amélioration de leur situation), la hausse des prix aurait été réduite de 1,9 % environ.

A ces explications conjoncturelles, il convient bien sûr d'ajouter les traditionnelles causes structurelles au premier rang desquelles vient sans doute le système de distribution mais aussi, pour certains secteurs, l'absence de concurrence véritable.

Enfin, l'analyse des causes économiques de la hausse des prix est probablement insuffisante pour l'expliquer entièrement, ce qui amène à **mettre en cause les comportements de l'ensemble des Français, qu'ils soient salariés, consommateurs ou producteurs, chacun tentant de se prémunir à l'avance contre les hausses qu'il anticipe, comportements qui provoquent alors ces hausses.**

5° La libération des prix industriels :

En concluant une note de conjoncture proposée en avril 1978 nous indiquions comme une des quatre priorités de la modernisation de nos structures économiques, le retour à la vérité des prix tant des entreprises privées que du secteur public.

Dans le cadre de sa politique de responsabilisation des chefs d'entreprises, le Gouvernement s'est engagé résolument dans cette voie. Deux étapes ont déjà été franchies. Les tarifs publics ont été relevés d'une manière importante, bien qu'insuffisante pour assurer l'équilibre de toutes les entreprises publiques. Mais l'élément principal est la libération des prix industriels. Celle-ci a été effectuée d'une façon assez discrète de juin à août 1978. Pour l'instant il semble que cela n'a pas entraîné de dérapage trop grand au niveau des indices. Ceci est un élément encourageant pour poursuivre la libération au niveau des services et du commerce, bien qu'il y ait là des difficultés plus grandes.

B. — La carence de l'investissement.

1° L'évolution de la structure de la demande :

L'évolution de la demande entre ses trois grandes origines, consommation, investissements et exportations est retracée dans le tableau ci-dessous :

Structure et évolution de la demande (biens marchands).

	CONSUM- MATION (1)	INVESTIS- SEMENTS	EXPOR- TATIONS	TOTAL (2)
<i>Structure de la demande.</i>				
1970	62,3	22,8	14,9	100
1973	60,8	22,7	16,5	100
1976	60,8	21,5	17,7	100
1977	60,6	20,9	18,5	100
1978	60,5	20,7	18,8	100
1979	60,5	20,7	18,8	100
<i>Evolution en volume.</i>				
Moyenne :				
1970-1973	+ 5,7	+ 6,7	+ 12,2	+ 7
1973-1976	+ 3,8	+ 0,6	+ 5,4	+ 3,3
1976-1977	+ 2,4	— 0,6	+ 6,3	+ 2,4
1977-1978	+ 3,5	+ 1,5	+ 6,4	+ 3,6
1978-1979	+ 3,7	+ 3,8	+ 6	+ 4,2

(1) Y compris la consommation intermédiaire des branches non marchandes.

(2) Non compris les variations de stocks.

Sources : Rapport sur les comptes de la Nation jusqu'à 1977. — Rapport économique et financier joint au projet de budget pour 1978 et 1979.

On voit tout d'abord que les exportations jouent un rôle sans cesse croissant dans la demande. Ceci correspond à une tendance à long terme de l'économie mondiale où les échanges entre nations tiennent une place de plus en plus grande, cette tendance ayant été à peine contrariée par la montée récente du protectionnisme dans certains pays.

Mais ce qui montre bien les effets de la crise qui affecte notre pays c'est que, si avant cette dernière la croissance de la part des exportations s'effectuait essentiellement au détriment de la consommation, depuis lors, **la part de la consommation ne décroît presque plus et se trouve relayée par la réduction de la part de l'investissement.** Cette réduction résulte évidemment du ralentissement de la croissance globale : on peut estimer qu'en régime de croisière, et

compte tenu de l'importance de l'investissement de renouvellement, le volume des biens d'équipement nécessaire pour maintenir une croissance de 3 % par an est inférieur de 10 à 15 % au volume nécessaire pour obtenir une croissance de 6 % par an. **Mais cet écart montre bien aussi la difficulté qu'il y aura à accroître le rythme de progression de l'économie puisqu'il faudra une augmentation très substantielle du volume de l'investissement pour obtenir un accroissement durable.**

2° La croissance globale :

Dans le rapport économique et financier joint au projet de budget, la progression du PIB marchand est estimée à 3,2 % pour 1978.

Cette progression recouvre en fait des évolutions divergentes.

Contrairement aux tendances passées, en 1978 comme en 1977, la valeur ajoutée agricole devrait progresser plus rapidement que la moyenne, soit environ 5 %. Par contre, au vu de l'analyse de la production industrielle (voir plus loin), la valeur ajoutée industrielle devrait progresser plus faiblement (1 à 2 %). Le secteur des services sera donc vraisemblablement le principal moteur de la croissance. Cela est conforme aux tendances des dernières années, comme le montre le tableau ci-dessous, qui compare la structure de la valeur ajoutée en 1972 et en 1977 :

	1972	1977
I. — Agriculture	7,8	5,7
II. — Total industrie.....	46,4	45,5
Dont :		
Industries agricoles et alimentaires..	4,9	5
Energie	5,4	4,7
Industries de biens intermédiaires...	9,9	9,9
Industries de biens d'équipement....	7,3	7,5
Industries de biens de consommation.	9,9	9,3
Bâtiment et travaux publics.....	9	9,1
III. — Commerce	12,5	12,5
IV. — Services	33,3	36,3
Dont :		
Transports et télécommunications...	6,4	6,3
Services marchands.....	16,2	18,2
Services du logement.....	7,2	7,5
Organismes financiers et assurances.	3,6	4,3
Total	100	100

Source : Rapport sur les comptes de la Nation.

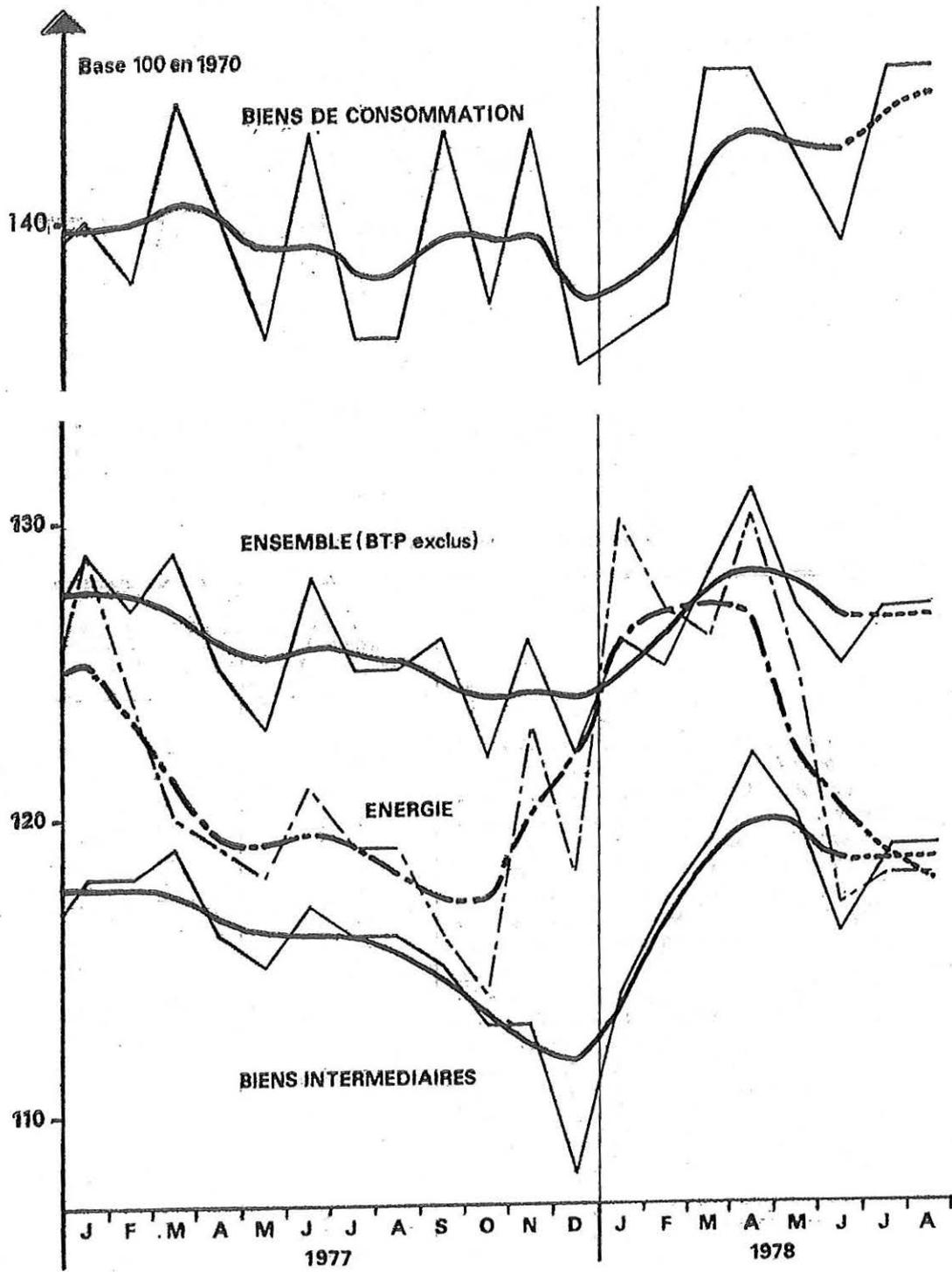
3° La production industrielle :

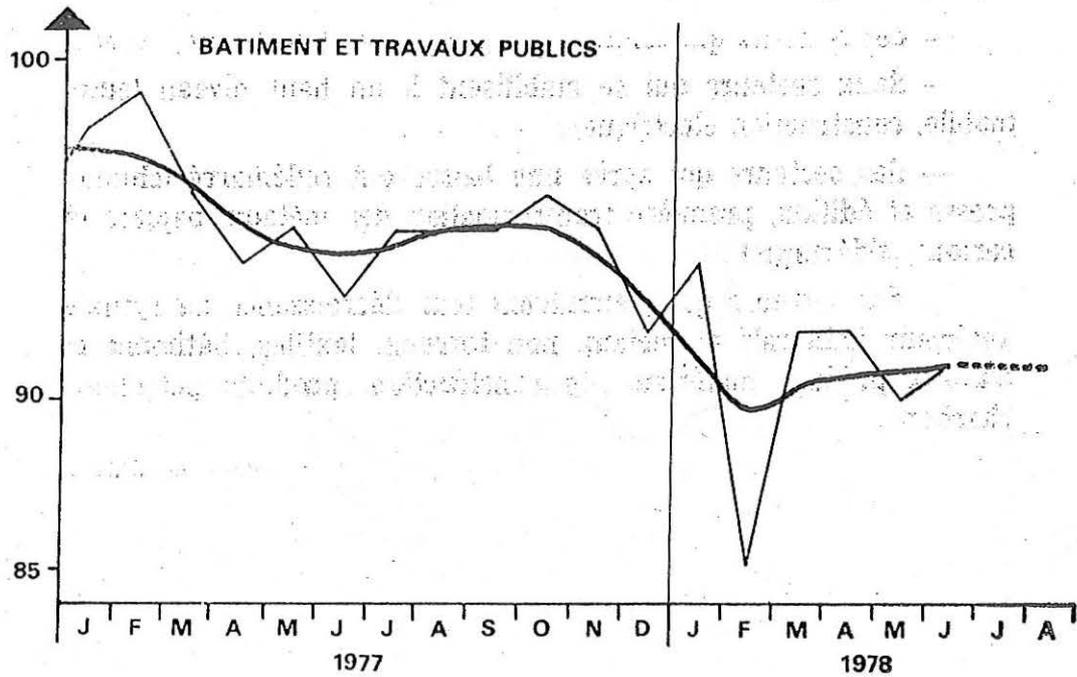
Bien que la part de l'industrie dans la valeur ajoutée ne soit pas majoritaire, l'étude de la production industrielle constitue un indicateur conjoncturel intéressant. Les graphiques ci-après retracent l'évolution récente des indices mensuels pour l'ensemble de l'industrie et pour les grandes catégories de biens.

Il semble bien que la reprise des quatre premiers mois de 1978 se soit depuis rapidement essouffée. Cette reprise était particulièrement sensible dans les secteurs de l'énergie et des biens intermédiaires, qui étaient ceux qui avaient connu le fléchissement le plus net au deuxième semestre 1977. Ainsi s'agissait-il, sans doute, d'un phénomène de rattrapage lié à des mouvements de stocks et à des fluctuations dans l'anticipation des industriels.

4° Des différences selon les secteurs :

Pour mieux comprendre les fluctuations, il convient d'entrer dans une analyse un peu plus détaillée. En effet, si le niveau de l'ensemble de la production industrielle est voisin du plus haut niveau atteint avant la crise (été 1974) on observe de très grands écarts selon les secteurs. C'est ce qu'indique le tableau ci-après qui compare la production de l'été 1978, d'une part, à la production du trimestre le plus élevé de 1974 et, d'autre part, à la production de l'été 1977.





Evolution de la production par secteurs.

	ETE 1978 Trimestre le plus élevé de 1974.	ETE 1978 Été 1977.
Construction automobile.....	+ 24	+ 2,7
Emissions de gaz.....	+ 7	- 3,9
Production d'électricité.....	+ 14	+ 4,9
Verre	+ 11	+ 5,2
Construction électrique.....	+ 9	- 0,6
Industrie chimique et caoutchouc.....	+ 2	+ 2,1
Presse, édition.....	+ 2	+ 7,6
Minerais et métaux non ferreux.....	- 4	- 3,9
Première transformation des métaux.....	- 10	»
Papiers et cartons.....	- 7	+ 2
Industries textiles.....	- 14	- 1,6
Bâtiment et travaux publics.....	- 12	- 3,5
Mineral de fer et sidérurgie.....	- 16	»
Gaz naturel et produits pétroliers.....	- 15	- 5,4
Matériaux de construction et céramique.....	- 12	- 0,8
Industries du cuir.....	- 11	- 5,6
Combustibles minéraux solides.....	- 23	- 6,8
Construction navale.....	- 20	- 22,8
Ensemble, BTP exclus.....	- 0,5	+ 0,3
Ensemble, BTP inclus.....	- 3,4	- 1,4
Energie	- 2,3	- 1,7
Biens intermédiaires.....	- 6,8	+ 1,4
Biens de consommation.....	+ 10,5	+ 3,4
Biens d'équipement.....	+ 1,7	- 6,4

Source: INSEE.

On distingue :

- des secteurs qui continuent à progresser (électricité, verre) ;
- deux secteurs qui se stabilisent à un haut niveau (automobile, construction électrique) ;
- des secteurs qui après une baisse ont redémarré (chimie, presse et édition, première transformation des métaux, papiers et cartons, sidérurgie) ;
- des secteurs qui poursuivent leur décroissance au rythme antérieur (minerais et métaux non ferreux, textiles, bâtiment et travaux publics, matériaux de construction, produits pétroliers, charbon) ;
- des secteurs déjà faibles et dont la chute s'est accélérée (cuir, construction navale).

5° Les perspectives :

Le rapport économique et financier du Gouvernement prévoit en 1979 une augmentation de 3,7 % du produit intérieur brut. Cette prévision doit bien sûr être accueillie avec prudence car les années précédentes on a dû procéder à des révisions en baisse comme le montre le tableau ci-dessous :

PIB marchand.

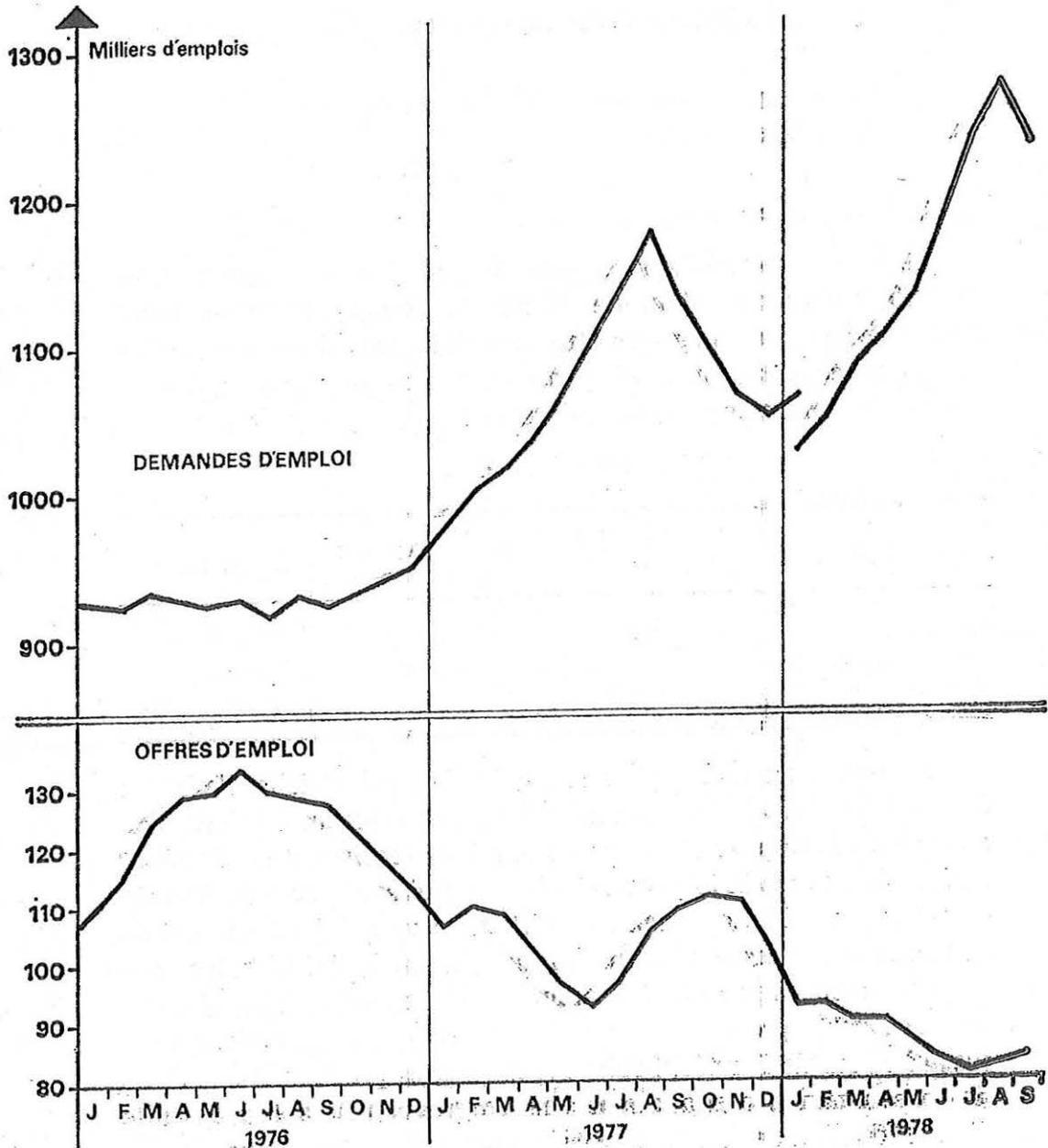
ANNEE <i>n</i>	PREVISION en septembre (<i>n</i> - 1).	ESTIMATION en septembre <i>n</i> .	REEL
1977	4,8	3	2,9
1978	4,5	3,2	»
1979	3,7	»	»

En outre, au moins pour la production industrielle, l'examen du profil de 1978 indique qu'il faudrait une croissance très rapide au long de 1979 pour atteindre de tels taux (environ 6 % du début à la fin de l'année 1979 pour obtenir une croissance de 3 % d'année moyenne à année moyenne). En effet, on a vu qu'après une pointe en mars-avril la production avait ralenti en mai-juin. L'analyse des enquêtes menées par l'INSEE auprès des entreprises laisse prévoir une très faible progression depuis cette date et vraisemblablement jusqu'à la fin de l'année. Seules les industries produisant des biens de consommation connaîtraient une progression notable à la suite d'une réduction des stocks observée au cours de l'été, en particulier dans l'automobile. Pour les autres secteurs la croissance serait faible, voire négative, en particulier dans les métaux, le papier carton et les matériaux de construction, entraînée par la poursuite de la récession du bâtiment.

C. — Une nouvelle dégradation de l'emploi.

1° Les offres et les demandes d'emploi :

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre des offres et des demandes d'emploi en fin de mois depuis 1976 :



Source : INSEE.

L'amélioration de la situation de l'emploi enregistrée à la fin de 1977, essentiellement grâce au pacte national pour l'emploi des jeunes, aura été de courte durée : dès juin 1978, le haut niveau du nombre de demandes d'emploi d'août 1977 était dépassé et en septembre 1978 le nombre de demandeurs d'emploi était supérieur de 9,1 % à celui d'août 1977 (et même de 12,3 % si l'on corrige l'effet de l'épuration du fichier en janvier 1978). L'évolution des offres d'emploi marque aussi une forte dégradation : leur nombre a baissé de 23 % en un an.

2° Les défaillances d'entreprises :

Cette dégradation de la situation de l'emploi est à mettre en relation avec l'évolution du nombre de défaillances d'entreprises. Celle-ci est retracée dans le tableau ci-dessous (en moyennes mensuelles) :

ACTIVITE	1976	1977		1978	
		Premier semestre.	Deuxième semestre.	Premier semestre.	Troisième trimestre.
Industrie	210	226	244	271	260
Bâtiment, travaux publics	229	226	262	280	272
Commerce	320	351	376	424	366
Services et divers.....	275	307	313	344	343
Ensemble	1 033	1 110	1 195	1 319	1 230

La nouvelle augmentation de 1978, qui frappe tous les secteurs d'activité, a surtout été sensible de mars à juin, certaines entreprises ayant vraisemblablement été maintenues en survie pendant la période électorale. Depuis, la nouvelle orientation du Gouvernement (libération des prix, accentuation de la concurrence) va normalement entraîner pendant plusieurs mois encore un niveau élevé de défaillances d'entreprises. La situation de l'emploi risque donc de se dégrader pendant encore plusieurs mois. Une amélioration ultérieure ne pourra résulter que d'une véritable reprise de l'activité économique.

3° La population active :

L'analyse détaillée de la structure de la population active permet de confirmer à la fois l'étude de l'activité économique par secteurs et l'évolution du marché de l'emploi.

A moyen terme, il est intéressant de comparer les résultats des trois derniers recensements (1962, 1968 et 1975).

Evolution de la population active.

	EVOLUTION en pourcentage.		POPULATION ACTIVE en 1975.		PROPOR- TION de femmes en pour- centage.
	1962 - 1968	1968 - 1975	En milliers.	En pour- centage.	
I. — <i>Agriculture</i>	— 20,9	— 33,6	1 997,6	9,2	31
Industries agricoles et alimentaires.	+ 3,9	— 0,2	653,4	3	32
Energie	— 2,9	— 13,9	328,1	1,5	14
Industrie des biens intermédiaires.	+ 1,5	+ 7,6	1 902,3	8,7	22
Industries des biens d'équipement..	+ 7,6	+ 26,2	1 562,4	7,2	24
Industries des biens de consumma- tion	— 0,4	— 2,5	1 747,5	8	48
Bâtiment et travaux publics.....	+ 24,6	— 1,6	1 896,4	8,7	5
Total industrie (bâtiment et travaux publics exclus).....	+ 2,1	+ 5,8	6 173,7	28,4	30
II. — Total industrie (bâtiment et travaux publics inclus).....	+ 6,8	+ 4	8 070,1	37,1	24
III. — <i>Commerce</i>	+ 13,7	+ 7,8	2 395,9	11	44
Transports et télécommunications....	+ 9,2	+ 6,7	1 238,9	5,7	22
Banques et assurances.....	+ 27,7	+ 49,2	495,8	2,3	50
Autres services.....	+ 15,3	+ 13,3	3 431,8	15,8	56
IV. — Total services.....	+ 13,5	+ 14,2	5 166,5	23,7	47
V. — <i>Administrations</i>	+ 17,6	+ 27,7	3 174,6	14,6	50
Total population ayant un emploi.....	+ 4,75	+ 4,71	20 943,9	96,2	36,6
Dont :					
Salariés	+ 11,6	+ 13,1	17 169	78,8	37
Non-salariés	— 12,2	— 21,1	3 774,9	17,3	34
Population disponible à la recherche d'un emploi.....	»	+ 90,2	831	3,8	54,9
Total population active.....	»	+ 6,5	21 774,9	100	37,3

Source : Recensement de la population (INSEE).

L'agriculture dont la production continue à augmenter voit ses effectifs baisser très fortement ce qui traduit une forte amélioration de sa productivité.

Pour l'énergie, la baisse des effectifs est due pour partie à l'évolution de la productivité et pour le reste au tassement de l'activité, particulièrement en fin de période.

Parmi les branches qui voient leurs effectifs croître rapidement figurent notamment :

— les industries des biens d'équipement : ceci résulte à la fois du gros effort d'investissement accompli par notre pays (au moins jusqu'en 1974) et des performances accomplies par ces industries à l'exportation ;

— les services et surtout les banques et les assurances. C'est là une tendance générale de tous les pays industrialisés, mais qui pourrait trouver rapidement ses limites. En ce qui concerne les banques, le développement un peu anarchique des réseaux de distribution, principalement au début des années 70, semble maintenant stoppé.

La croissance du taux de salarisation (82 % en 1975) est aussi une tendance générale dans le monde industrialisé. Pour la France, elle est accentuée par la réduction particulièrement forte des effectifs des agriculteurs.

On observe aussi que le taux de féminisation est particulièrement élevé dans les secteurs où les effectifs croissent le plus rapidement (commerce, services, administrations) ce qui va de pair avec la tendance à la progression de la proportion des femmes qui travaillent.

Pour les évolutions à plus court terme, on peut examiner les résultats de l'enquête trimestrielle du Ministère du Travail dans les établissements de plus de dix salariés, les non-salariés étant exclus. Cependant, la nomenclature utilisée diffère de celle présentée plus haut.

Evolution des effectifs salariés.

	1975	1976	1976	1978 (6 mois).
Energie	— 0,6	— 2	— 2,7	— 1,1
Industries extractives.....	— 1,9	— 5,1	— 5,4	— 3,3
Industrie de transformation.....	— 3,2	+ 0,3	— 2,2	— 0,6
Dont métaux.....	— 2,9	+ 0,6	— 2,2	— 0,5
Bâtiment et génie civil.....	— 3,7	— 0,6	— 4,5	— 1,8
Transports	— 2,9	+ 0,4	— 1	»
Commerces	— 1,3	+ 0,3	— 1,4	+ 0,2
Services	+ 0,6	+ 1,6	+ 1,5	+ 2
Total	— 2,5	+ 0,4	— 1,5	— 0,1

Source : Ministère du Travail. — INSEE.

DEUXIEME PARTIE

La loi de finances pour 1979

C'est en fonction de cet environnement international, que nous avons décrit et de la situation économique, sociale et politique de notre pays, que le projet de budget pour 1979 a été préparé. Lors de sa présentation par le Gouvernement, il a été jugé assez sévèrement par les organes d'information, trop souvent enclins, il est vrai, à se contenter d'observations partielles.

Or cet outil essentiel de la vie économique nationale — il représente, en effet, plus du cinquième du produit intérieur brut marchand escompté pour 1979 (environ 2 100 milliards de francs) — ne peut être correctement apprécié qu'après avoir procédé à une étude approfondie de ses principaux éléments.

Sans doute est-il d'autant plus intéressant à examiner qu'il est le premier budget de la nouvelle législature, c'est-à-dire le premier élaboré depuis les dernières élections générales qui ont permis au Gouvernement de disposer d'une assise parlementaire relativement large et solide et de considérer l'horizon politique jusqu'en 1981 avec une certaine confiance.

Dans la guerre industrielle et financière qui est engagée depuis la crise internationale née des divagations des monnaies et du relèvement brutal des prix de l'énergie, une chance lui était ainsi offerte de proposer au pays des solutions à la mesure des problèmes posés et notamment de procéder à la mobilisation nationale pour l'emploi.

Quels moyens le Gouvernement a-t-il retenus, dans le projet de budget pour 1979, pour atteindre les objectifs qu'il s'est assignés ? A-t-il utilisé les atouts qu'il avait ainsi en mains ? Telles sont les questions auxquelles il nous paraît utile de répondre.

CHAPITRE I^{er}

LES OBJECTIFS ASSIGNES

En septembre 1976, présentant les mesures de redressement à mettre en œuvre, le Premier Ministre indiquait qu'il s'agissait alors non de lancer un « plan », au sens habituel du terme, mais d'appliquer une politique globale et continue ; celle-ci fondée sur une stratégie d'adaptation de la France aux nouvelles conditions du monde, a été établie après une analyse approfondie des facteurs de la crise économique.

A. — Les facteurs de la crise économique.

La situation à laquelle nous devons alors faire face résultait, il est vrai, comme l'a rappelé M. Barre, de la convergence de quatre facteurs dont certains gardent encore toute leur virulence :

1° **Le dérèglement du système monétaire international**, commencé en 1968, avait entraîné une instabilité du dollar et la généralisation du flottement des monnaies en raison :

— des déséquilibres profonds ayant affecté les pays membres du système de Bretton-Woods ;

— de l'excès de liquidités internationales qu'il n'était plus possible de maîtriser ;

— de la hausse du prix du pétrole qui a été à l'origine des dépressions massives des balances des paiements de la plupart des nations occidentales.

2° **La grande vague d'inflation des années 1971-1974** s'était traduite par un ralentissement de l'activité économique et par une progression du chômage, d'autant plus difficiles à combattre que les tensions inflationnistes antérieures avaient été plus importantes.

3° **Le prélèvement sur les revenus des pays importateurs d'énergie**, en raison de la hausse du prix du pétrole a exercé un effet déflationniste tendant à réduire la demande intérieure.

4° **L'émergence des pays en voie de développement dans les échanges internationaux** a intensifié la concurrence internationale ; aux assauts de ces pays, qui bénéficient de la mobilité des capi-

taux, de la technologie et du savoir-faire et également des avantages liés au faible coût de la main-d'œuvre, il n'est plus possible de répliquer par des contraintes douanières ou contingentaires, de telles représailles risquant de se retourner contre les économies qui, comme la nôtre, exportent une large part de leur production.

Aussi, pour répondre aux nouvelles conditions économiques et sociales nées de la crise, a-t-il paru nécessaire d'adopter des mesures non seulement conjoncturelles mais aussi structurelles susceptibles de donner aux divers secteurs d'activité les moyens de faire face aux conséquences des évolutions ci-dessus mentionnées.

B. — Une stratégie d'adaptation aux nouvelles conditions économiques.

1° La priorité au « front extérieur » :

L'agressivité dont il faut faire preuve en vue de la conquête de parts de marchés étrangers est souvent difficilement comprise et pratiquée dans notre pays. Cependant, quand, comme c'est le cas, un emploi industriel sur quatre est assuré par l'exportation, c'est à celle-ci que devrait être accordée la priorité.

C'est pourquoi la politique de redressement menée depuis deux ans a d'abord visé au retour de l'équilibre extérieur : en effet, un déficit important de la balance commerciale conduit à une dépréciation de la monnaie, donc à un renchérissement des importations qui se répercute directement sur les prix intérieurs et diminue ainsi la capacité de concurrence.

a) *Le rééquilibre de la balance commerciale* a été réalisé rapidement, ainsi que nous l'avons déjà souligné ; cependant, il reste fragile et doit être consolidé : s'il est dû, en effet, à une augmentation plus rapide du volume des exportations par rapport à l'accroissement de celui de nos importations, il a également bénéficié depuis un an du coût presque étale de nos achats, par suite de la modération des hausses des cours mondiaux des matières premières et de l'appréciation du franc par rapport au dollar alors que dans la même période le prix de nos ventes a progressé.

b) *La tenue du franc.*

La parité effective du franc, qui était restée relativement stable au cours des neuf premiers mois de 1977, a connu un recul avant les élections législatives de mars 1978 ; si depuis lors le franc s'est réapprécié, force est de constater qu'il n'a pas retrouvé vis-à-vis du deutschmark et du yen le niveau atteint à l'automne 1977.

2° Le renforcement de la capacité de concurrence :

Parce que le *chômage*, en raison de ses conséquences économiques et sociales est, à juste titre très préoccupant, **parce que l'homme privé de travail est comme victime d'une grave mutilation**, il faut s'efforcer de résoudre rapidement ce douloureux problème.

Or, le retour à un équilibre du marché du travail — qui d'ailleurs ne doit pas être confondu avec le plein-emploi — passe par un renforcement de la compétitivité de notre économie et principalement de notre industrie. Le chômage, en effet, ne saurait être efficacement combattu par la seule mise en œuvre de décisions conjoncturelles telles celles conduisant à un taux de croissance plus élevé qui non seulement provoquerait une recrudescence de l'inflation mais conduirait à constater à moyen terme une détérioration accrue du marché de l'emploi.

Dans le même temps, il conviendrait de procéder au redéploiement de certaines activités et à l'assainissement préalable des entreprises : une telle politique implique des ajustements inévitables mais d'autant plus facilement supportés et mieux réalisés que des actions tendant à une meilleure adéquation de la demande à l'offre d'emploi seraient alors poursuivies.

C'est en définitive du développement des exportations et des investissements qu'il faut attendre la création d'emplois durables et en nombre suffisant : à cet effet, le ralentissement de la hausse des prix, la modération relative des salaires et l'accroissement des fonds propres constituent des facteurs essentiels de l'amélioration des résultats des entreprises et partant de leur aptitude concurrentielle.

Au demeurant, la reprise des investissements productifs doit être préparée dans le cadre d'une action internationale concertée : c'est cette stimulation économique qui a été décidée au cours des réunions du « Sommet » de Bonn.

3° L'action dans le cadre européen :

a) *Les incitations budgétaires modestes.*

A la veille d'une année européenne, marquée essentiellement par les élections au suffrage universel permettant de désigner les représentants des pays membres au Parlement européen, il est intéressant de s'interroger sur les principaux problèmes posés par la discussion du projet de budget communautaire pour 1979 ; ils concernent :

- son volume ;
- son financement.

a 1. Le volume du budget communautaire.

Pour des raisons à la fois économiques, financières et juridiques, le Conseil a opéré de nombreuses diminutions de crédits : elles concernent essentiellement les secteurs social, de l'énergie, de la recherche, de la politique industrielle et de l'aide au développement, comme il apparaît dans le tableau ci-après :

(En millions d'unités de compte européennes.)

	CREDITS de paiement.			CREDITS d'engagement.		
	Budget 1978.	Avant- projet 1979.	Projet 1979.	Budget 1978.	Avant- projet 1979.	Projet 1979.
Social	559	748	511	593	882	738
Recherche, énergie et industrie	295	516	279	318	576	258
Aide au développement.	381	564	482	559	705	594

Globalement, le taux d'augmentation des dépenses du projet pour 1979 par rapport au budget pour 1978 s'élève :

— en crédits d'engagement à 13,80 milliards d'unités de compte européennes (UCE) contre 12,70 milliards en 1978, soit + 8,7 % ;

— en crédits de paiement à 13,02 milliards UCE contre 12,36 milliards, soit + 5,3 %.

Ce budget d'où sont absentes les actions nouvelles ne semble pas à même de contribuer à résoudre les problèmes structurels de la Communauté ; il apparaît en contradiction avec la volonté de relance économique manifestée au Conseil européen de Brême (6-7 juillet) et au Sommet économique de Bonn (16-17 juillet) et n'est pas de nature à sensibiliser les citoyens des Etats membres à l'impact de l'Europe dans leur vie quotidienne, et cela à la veille des premières élections directes.

a 2. Le financement du budget communautaire.

Le budget pour 1978 aurait dû être intégralement financé par des ressources propres. En fait, des retards dans l'application de la sixième directive harmonisant l'assiette de la TVA dans les Etats membres ont contraint les instances communautaires à reporter d'un an la date de la mise en œuvre du prélèvement d'une fraction de la TVA au profit du budget communautaire.

Toutefois, si la France semble en mesure de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 1979, suite au dépôt du projet de loi portant adaptation de la législation fiscale française à la 6^e directive, on peut se demander si tous les partenaires pourront faire de même.

Dans l'hypothèse où la sixième directive ne serait pas d'application dans tous les Etats membres, il serait procédé à la mise en place d'un système mixte de financement complémentaire du budget CEE constitué :

— par un impôt additionnel à la TVA dans la limite de 1 % de l'assiette harmonisée pour les Etats membres appliquant la sixième directive ;

— par une contribution calculée selon une clé économique pour les autres Etats membres.

b) *La participation à une organisation monétaire européenne :*

Ainsi que nous avons eu l'occasion de l'indiquer, l'instauration de changes flottants, après la désagrégation du système de Bretton-Woods a eu des conséquences pernicieuses ; elle a, en effet, provoqué entre les monnaies des variations qui se sont révélées finalement préjudiciables aux échanges, à la reprise même de l'activité et à la cohésion économique au sein de la communauté de l'Europe.

La recherche d'une zone de stabilité monétaire en Europe, dont les effets pourraient d'ailleurs s'étendre au dollar a donc conduit les autorités responsables à proposer **l'institution d'un système monétaire européen**, qui améliorerait les chances d'une politique de croissance et permettrait de coordonner les données économiques fondamentales — taux de croissance et d'inflation — des pays membres.

Au plan technique, les travaux des experts se poursuivent pour mettre au point le fonctionnement d'un tel système, qui vise à établir une coopération monétaire plus étroite ; mais il convient de dissiper les réticences de la Grande-Bretagne et de l'Italie, qui demandent notamment des contreparties sous la forme de transferts financiers, la révision de la politique agricole commune ou encore la prise en compte des intérêts économiques et monétaires de chacun des Etats membres.

Toutefois, de tels aménagements ne devraient pas remettre en cause la philosophie du système qui consiste à organiser un ensemble, le mieux équilibré possible, de contraintes telle l'obligation d'intervenir sur le marché pour maintenir la cohésion souhaitée entre les différentes monnaies du dispositif, et de solidarité telle l'utilisation de la masse de crédits mise à la disposition du système, en particulier par les pays à monnaie forte.

En favorisant ainsi le retour à un minimum de stabilité des changes, c'est la reprise des investissements et par là même le niveau d'activité qui devraient être stimulés. Plus largement encore, un tel système est de nature à fournir une réponse au défi que lance la situation économique et sociale, tant au niveau des Neuf que sur le plan mondial.

*
* *

Au total, l'adaptation de notre industrie à un environnement économique qui se transforme n'est possible que si nos entreprises sont soumises à des charges modérées, par là même en mesure de développer leurs fonds propres. C'est donc essentiellement des mesures fiscales et sociales mises en œuvre et de la lutte poursuivie contre les facteurs d'inflation qu'il convient d'attendre une compétitivité accrue de notre appareil industriel : il s'agit dès lors d'appliquer une politique qui, ayant l'ambition de s'attaquer aux causes plutôt qu'aux effets de la crise, devrait être accompagnée par le budget.

CHAPITRE II

LES REPONSES DU BUDGET DE 1979

Soutenir l'activité économique mais en même temps lutter contre l'inflation et poursuivre l'assainissement des finances publiques, tels apparaissent les objectifs contrastés des choix fondamentaux de la politique budgétaire traduite dans le projet de loi de finances pour 1979.

Aussi, après avoir rappelé les éléments caractéristiques de ce budget, et notamment son financement, il convient de dégager les priorités arrêtées par le Gouvernement avant de porter une appréciation d'ensemble.

A. — Les éléments caractéristiques du projet de budget pour 1979.

1° La projection économique :

La projection économique pour 1979 reflète les incidences de la poursuite d'une progression modérée du pouvoir d'achat ; le taux de croissance du produit intérieur brut marchand serait supérieur d'un demi-point à celui de cette année : le commerce extérieur resterait équilibré, la hausse des prix se ralentirait.

a) *Les opérations sur biens et services.*

L'évolution en volume par rapport à l'année 1978 est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution en volume des opérations sur biens et services (1978-1979).

	PROGRESSION 1978/1977.	PROGRESSION 1979/1978.
	(En pourcentage.)	
<i>Ressources.</i>		
Produit intérieur marchand (1)	+ 3,2	+ 3,7
Importations	+ 5,9	+ 7
Total des ressources	+ 3,7	+ 4,3
<i>Emplois.</i>		
Consommation finale des ménages	+ 3,6	+ 3,8
Investissements des entreprises non financières	+ 3	+ 5,5
Exportations	+ 6,4	+ 6
Total des emplois	+ 3,7	+ 4,3

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

- *Le champ* : à l'ancien champ (entreprises non financières + ménages) s'ajoutent :
 - des branches marchandes des administrations ;
 - une partie de la valeur ajoutée des institutions de crédit et celle des assurances.
- *Le mode de comptabilisation* : l'ancienne base était « toutes taxes comprises », la nouvelle comptabilise les emplois hors TVA déductible.

a 1. *Le taux de croissance du produit intérieur brut marchand en volume (+ 3,7 %) correspondrait à une augmentation de 3,8 % de la valeur ajoutée des entreprises non financières (soit + 3,9 % pour les non-agricoles et + 2,4 % pour les agricoles).*

L'évolution de la demande interne, qui serait à l'origine de cet affermissement de l'expansion, résulterait notamment d'une croissance plus vigoureuse :

- **de la formation brute de capital fixe des entreprises (+ 5,5 % contre + 3 %) ;**

— de la consommation des ménages (+ 3,8 % contre + 3,6 %) par suite d'une augmentation plus forte qu'en 1978 du pouvoir d'achat des salaires nets (+ 2,6 % contre + 1,9 %) et d'une légère baisse du taux d'épargne (+ 11,1 % contre + 13,4 %).

a 2. En revanche, le solde extérieur en volume exercerait un effet légèrement négatif sur la production :

— l'accélération de la croissance se traduirait par une progression des importations de biens et services supérieure à celle de cette année (+ 7 % contre + 5,9 %) ;

— les exportations de biens et services connaîtraient une évolution inverse (+ 6 % contre + 6,4 %) qui s'expliquerait par la décélération des ventes de produits agro-alimentaires (+ 6,7 % contre + 10,9 %) qui ont bénéficié en 1978, outre l'amélioration des conditions climatiques, de la modération des hausses des matières premières et de la réduction des montants compensatoires.

Au total, le produit intérieur brut marchand passerait en francs courants de 1 860 milliards de francs en 1978 à 2 100 milliards de francs en 1979, soit une augmentation en valeur de 12,9 %.

b) Les grands équilibres.

L'indice de prix du produit intérieur brut s'accroîtrait de 9,1 % (contre 10,1 % en 1978) et celui du produit marchand de 8,9 % (contre 10,1 % en 1978), ce qui correspond à un glissement de 7,9 % de l'indice mensuel des prix de détail en cours d'année.

La progression du taux de *salaire horaire* serait en moyenne annuelle de 12 % ; compte tenu de l'évolution à la fois de la durée de travail et des prix, le salaire moyen par tête augmenterait, en valeur réelle, comme en 1977 et en 1978, de 2,3 %.

Sous l'effet de l'accélération de la croissance, les *effectifs salariés* des entreprises non financières, non agricoles, s'accroîtraient de 0,4 % ; dès lors, on pourrait enregistrer une hausse limitée de la population à la recherche d'un emploi.

Enfin, la balance commerciale connaîtrait un excédent à peu près identique à celui de cette année (+ 7 050 millions de francs contre + 7 079 millions de francs), l'augmentation en valeur de nos ventes étant de 12,9 % et celle de nos achats de 13,1 % ;

Au regard de cette projection économique comment se présente le projet de budget pour 1979 ?

2° Les données principales :

Le tableau suivant récapitule ces données :

Evolution des données principales du budget (1978-1979).

	LOI de finances initiale 1978.	1979	1979 - 1978
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pour- centage.)
Dépenses définitives.....	398,445	458,935	+ 15,2
Dette publique.....	14,142	19,863	+ 37,8
Crédits de budgets civils :			
Fonctionnement	162,044	181,354	+ 11,9
Interventions	119,039	141,901	+ 19,2
Dont :			
Interventions sociales.....	(62,961)	(78,036)	(+ 23,9)
Autres interventions.....	(56,078)	(63,835)	(+ 13,9)
Equipements	35,447	38,897	+ 9,7
Dépenses militaires.....	67,654	77,100	+ 14
Comptes d'affectation spéciale (solde)....	0,151	0,180	»
Recettes définitives.....	389,881	445,885	+ 14,4
Solde des opérations définitives.....	— 8,564	— 13,050	»
Solde des opérations temporaires.....	— 0,350	— 1,950	»
Solde loi de finances.....	— 8,914	— 15,000	»

La lecture de ce tableau appelle une observation de portée générale et quelques commentaires :

a) Une observation de portée générale.

Si l'on fait confiance aux chiffres publiés par le Gouvernement, il apparaît que :

— les dépenses définitives croîtraient de 15,2 % mais que celles de fonctionnement auraient été relativement maîtrisées (+ 11,9 %) ;

— les recettes définitives marqueraient une progression de 14,4 % ;

— l'écart entre les deux postes justifiant le déficit accepté.

Or, ces chiffres ne sont pas exacts. On constate, en effet, à l'examen des dotations que les charges de retraites PTT (5,2 milliards de francs) inscrites jusqu'en 1978 en dépenses au budget annexe, puis en recettes au budget général et enfin à nouveau en dépenses au budget des charges communes, restent inscrites en 1979 au budget annexe mais que la recette et la dépense correspondantes ont disparu du budget général.

Sans doute, l'équilibre de ce dernier ne s'en trouve pas modifié, mais les recettes et les dépenses étant ainsi minorées, la comparaison d'ensemble des budgets 1978 et 1979 est faussée.

Dès lors, **l'augmentation des recettes et des dépenses du budget général à définition constante est respectivement de 15,4 % au lieu des 14,4 % annoncés et de 16,2 % au lieu de 15,2 %.**

Au niveau des dépenses de fonctionnement, la majoration est non plus de 11,9 % mais à définition constante de 14,5 %. Est-ce là la politique d'austérité des services annoncée par le Gouvernement ?

b) *Quelques commentaires.*

b 1) *Au titre des dépenses définitives (+ 16,2 % au lieu des + 15,2 % annoncés), il faut noter :*

— **La forte progression de la dette publique (+ 37,8 %)** essentiellement due à l'élévation du coût de la dette flottante liée :

— à la nécessité de refinancer les bons sur formule ;

— à l'exécution de budgets déficitaires depuis 1975 :

1975	37,810 milliards de francs
1976	17,710 milliards de francs
1977	19,457 milliards de francs
1978 (prévisions)	30,000 milliards de francs,

soit sur une période de quatre ans, plus de 104 milliards de déficit.

Ainsi, **la charge budgétaire de la dette publique a, en France, presque triplé en quatre ans et elle consommera, l'an prochain, plus de 4 % des crédits inscrits au budget général, soit 1,5 fois le budget des Universités, un peu plus que celui des Transports terrestres et presque autant que celui de l'Intérieur ;**

— **L'accroissement substantiel des dépenses civiles de fonctionnement (+ 14,5 % au lieu des + 11,9 % annoncés) imputable essentiellement :**

— à l'augmentation des rémunérations de la fonction publique en 1978 plus importante que celle initialement prévue ;

— aux nouveaux recrutements (+ 1 % des effectifs) qui portent sur 22 421 agents, en faveur du budget annexe des PTT (+ 8 600 emplois) et des budgets de l'Education (+ 5 616), de la Justice (+ 1 610), de l'Economie et du Budget (+ 1 500) et de l'Intérieur (+ 1 249, dont 1 000 pour la police) ;

— **La majoration importante des dotations réservées aux interventions (+ 19,2 %)** qui reflète surtout le développement des interventions sociales (+ 23,9 %), les crédits du Fonds national de solidarité étant accrus de 3,570 milliards de francs et ceux destinés à l'aide sociale de 2,448 milliards de francs.

Au titre des interventions, il convient de souligner en revanche l'évolution satisfaisante *des concours aux entreprises publiques*, en progression modérée de 3,8 % (de 29,525 milliards de francs en 1978, à 30,657 milliards de francs pour 1979), voire une diminution de 2,4 % hors charges de retraites (de 20,383 milliards de francs en 1978, à 19,894 milliards de francs pour 1979), ce qui traduit le résultat de la politique des tarifs publics engagés en 1978 ;

— **L'accroissement modeste tant des crédits de paiement (+ 9,7 %) que des autorisations de programme (+ 7,4 %) au titre des équipements civils**, ce qui, compte tenu de la hausse des prix de l'ordre de 10 à 10,5 % pour 1978 signifie **un recul en volume assez sensible de ces investissements publics ;**

— **L'augmentation importante (+ 14,6 %) des dépenses militaires de fonctionnement** par suite des satisfactions déjà accordées en matière de revalorisation de la fonction militaire et de l'amélioration progressive des conditions d'entraînement et d'activité des forces armées.

Aussi, l'effort portera-t-il, pour 1979, sur *l'équipement dont les crédits de paiement (+ 17,1 %) et les autorisations de programme surtout (+ 24,6 %) sont substantiellement accrus.*

b 2. **Au titre des recettes définitives (+ 15,4 % au lieu des + 14,4 % annoncés)**, il y a lieu de signaler que les montants prévus ont été établis compte tenu des perspectives de croissance économique en 1978 et en 1979 et des éléments suivants :

— la majoration du prélèvement — la dotation globale de fonctionnement remplaçant le versement représentatif de la taxe sur les salaires — en faveur des collectivités locales qui passe de 28,690 milliards de francs à 32,988 milliards de francs (+ 15 %) ;

— la progression sensible du prélèvement opéré en faveur de la Communauté économique européenne (14 milliards de francs contre 10,550 milliards, soit + 32,7 %) ;

— des mesures d'allégement fiscal (— 7,5 milliards de francs) ;

— des dispositions tendant à un meilleur rendement de l'impôt (+ 6,9 milliards de francs) dont :

— 5 milliards de francs au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ;

— 0,580 milliard de francs : relèvement des droits indirects sur les alcools ;

— 0,607 milliard de francs : majoration du prix du tabac.

b 3. Au titre des comptes d'affectation spéciale, dont le solde créditeur passera de 0,152 milliard de francs à 0,181 milliard de francs, deux dispositions proposées dans le projet de loi de finances pour 1979 retiennent l'attention :

— *l'article 62*, qui précise la répartition du produit de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision et indique qu'il est envisagé pour 1979 de porter le taux de cette redevance à 207 F (au lieu de 178 F) pour les postes « noir et blanc » et à 310 F (au lieu de 267 F) pour les postes couleur, ce qui représente une hausse de 16,3 %.

Après déduction d'un montant de 205 millions de francs destiné à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance, le montant à répartir devrait s'élever à 3,143 milliards de francs ;

— *l'article 27*, qui concerne les ressources du *Fonds spécial d'investissement routier* (4,915 milliards de francs — en diminution de 260 millions de francs sur celle de 1978 —) provenant du prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Cette taxe ayant été majorée, il a paru possible de ramener à 12,06 % le taux du prélèvement qui avait été fixé à 16 % dans la loi de finances pour 1978.

A l'intérieur de l'enveloppe, la priorité est donnée à l'amélioration du réseau routier départemental, à la voirie en milieu urbain, ainsi qu'aux renforcements coordonnés.

b 4. Au titre des opérations temporaires, l'aggravation du solde négatif de 0,350 milliard en 1978 à 1,950 milliard pour 1979, est due :

— à une diminution de 19,2 % des recettes, le montant des prêts venant à échéance en 1979 étant inférieur à celui des prêts échus en 1978 (3,505 milliards de francs contre 4,336 milliards de francs) ;

— à une augmentation de 11,9 % du montant des prêts.

Il faut souligner que les concours du FDES aux entreprises nationales sont, en revanche, pratiquement stabilisés (1,700 milliard de francs contre 1,660 milliard de francs en 1978), grâce à l'amélioration de la situation financière de ces entreprises.

Le tableau ci-après retrace la répartition de ces prêts :

Répartition des prêts du FDES aux entreprises nationales.

	1978	1979
	dotation révisée.	
	(En milliards de francs.)	
EDF	1,000	1,000
Compagnie nationale du Rhône.....	0,060	0,050
Gaz de France.....	0,250	0,250
RATP	0,350	0,400
Aéroport de Paris.....	»	»
Total	1,660	1,700

3° Le financement :

Compte tenu des opérations définitives et des opérations temporaires, **le déficit global du projet de loi de finances pour 1979 s'établit à 15 milliards de francs.** Pourquoi ce déficit initial et que faut-il penser du montant ainsi fixé ?

Pourquoi ce déficit ? Il est présenté par le Gouvernement comme devant contribuer au soutien de l'activité économique dans la ligne des conclusions des réunions internationales de Bonn et de Brême.

Que penser du montant ainsi fixé ? Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer que ce déficit initial ait été arrêté à 15 milliards de francs :

— la capacité du marché financier à couvrir un tel déficit par des moyens normaux, le budget ne devant pas être le véhicule de l'inflation ;

— l'évolution des finances publiques à moyen terme.

Au reste, bien que ce déficit accepté soit moins élevé que celui de nos partenaires européens, l'accroissement de la dette est très préoccupant.

B. — Les priorités retenues.

Le Gouvernement a marqué nettement dans ce budget les orientations de sa politique économique et sociale en retenant des priorités globales puis sectorielles et en utilisant l'outil fiscal.

1° Les priorités globales ; elles intéressent :

- les interventions sociales ;
- l'aide à l'économie ;
- les programmes d'action prioritaires ;
- la programmation militaire ;
- les finances locales.

a) *Les interventions sociales.* — En proposant d'accroître de 23,9 % les dotations consacrées à ces interventions, le Gouvernement a entendu montrer que l'amélioration de la situation des catégories les moins favorisées constitue l'une des priorités essentielles du budget de 1979. Ces interventions concernent :

a 1) **L'action en faveur de l'emploi** : par rapport à la loi de finances initiale de 1978, les crédits correspondants augmentent de 48,3 % pour atteindre 13 143 millions de francs ; ce sont essentiellement :

— ceux de l'*Agence nationale pour l'emploi* (+ 14,8 %) qui verra simultanément ses effectifs s'accroître de 250 agents ;

— ceux du *Fonds national de l'emploi* (+ 41,9 %) en vue de la réadaptation et du reclassement de la main-d'œuvre ;

— ceux de la formation professionnelle (+ 36,9 %) afin de financer notamment :

— le développement des *stages* tendant à l'insertion professionnelle des jeunes et des femmes ;

— les actions menées par l'*association pour la formation professionnelle des adultes* ;

— le renforcement des mesures en faveur de l'*apprentissage* ;

— la mise en œuvre du *pacte national pour l'emploi* par la prise en charge partielle des jeunes embauchés par de petites et moyennes entreprises (+ 400 millions de francs) et par la reconduction des contrats emploi-formation (+ 173 millions de francs).

a 2) **L'effort de solidarité** sera accentué en faveur :

— des *familles* (allongement de seize à dix-huit semaines du congé de maternité : + 800 millions de francs ; majoration de 1,5 % du pouvoir d'achat des allocations familiales et fixation à 1 000 F par mois à compter du 1^{er} juillet 1979 du niveau global des prestations pour les familles de trois enfants qui perçoivent le complément familial) ;

— des *personnes âgées* (relèvement du minimum vieillesse porté à la fin de 1979 à 14 600 F par an — + 21,7 % — soit 40 F par jour et poursuite de la revalorisation des pensions du régime général — + 13 % en 1978 —) ;

— des *rapatriés*, les crédits consacrés à l'indemnisation étant à peu près doublés et passant de 1 425 millions de francs en 1978 à 2 770 millions de francs en 1979 ;

— des *personnes handicapées* (+ 500 millions de francs consacrés à la mise en œuvre de la garantie de ressources).

b) *L'aide à l'économie.*

b 1) Les investissements publics : si le Gouvernement dans une présentation globale des investissements publics (entreprises nationales + 20,7 %, équipements militaires + 24,6 %) fait ressortir à 14,8 % le taux d'augmentation des engagements publics, il faut souligner que **les autorisations de programme pour les budgets civils ne progressent que de 7,4 %.**

Dans ce cadre, les orientations retenues à l'intérieur des principales enveloppes d'engagements sont notamment les suivantes :

— majoration au bénéfice des *collectivités locales* des dotations du fonds de compensation pour la TVA, portées de 2 milliards de francs à 3,2 milliards de francs (+ 60 %);

— dans le *domaine routier*, priorité est donnée à la voirie urbaine (+ 15,2 %), aux équipements de sécurité (+ 15 %) et aux routes de rase campagne (+ 14,7 %).

b 2) *L'aide à la recherche :*

— par des *créations d'emplois* (543 postes de chercheurs et 646 emplois d'ingénieurs, de techniciens et d'agents administratifs);

— par la croissance des crédits d'équipement réservés au développement :

— de *l'énergie* (Commissariat à l'énergie atomique : + 23,2 %, Commissariat à l'énergie solaire : + 29,7 %);

— de la *recherche agronomique* ;

— de la *recherche biomédicale.*

b 3) Les concours :

— à *l'industrie* ; le *Fonds spécial d'adaptation industrielle*, chargé de procéder à des interventions sous forme de subventions ou de prêts pour aider à la création d'activités nouvelles ou à la diversification des activités dans les régions affectées par l'évolution de certaines branches industrielles (sidérurgie, construction navale, etc...), aura à mettre au point un programme d'actions portant sur 3 milliards de francs ; doté d'un milliard de francs en 1978, il disposera en 1979 d'un crédit supplémentaire de 300 millions de francs ;

— à *l'agriculture*, notamment en faveur des industries agro-alimentaires (+ 18 %), de l'aménagement des grandes régions agricoles (+ 40 %), de la politique forestière (+ 25,9 %).

c) *Les programmes d'action prioritaire.*

Les dotations correspondant aux programmes d'action prioritaires du VII^e Plan atteignent, dans le projet de loi de finances pour 1979, 51,6 milliards de francs : **à la fin de 1979, le taux de réalisation de ces programmes serait de 73,3 %.**

Il faut noter que le résultat global couvre des disparités dans le rythme d'exécution des différents programmes ; aussi, pour ceux dont la réalisation n'était pas jusque là conforme aux prévisions, il est généralement proposé de faire un effort significatif de rattrapage : le PAP n° 24 « Défense du patrimoine naturel » par exemple, pour lequel les crédits du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie doivent progresser de 50 % et ceux du Ministère des Transports plus que doubler.

d) *La programmation militaire.*

Alors que la programmation militaire 1977-1982 fixait, à titre indicatif, pour 1979 le projet de budget de la Défense à 76,155 milliards de francs (dont 42,9 % pour les dépenses d'équipement), le montant de celui-ci (hors pensions) doit s'élever à 77,100 milliards de francs dont 43,2 % pour les crédits de paiement.

Si on compare les moyens accordés aux administrations civiles et militaires, tels qu'ils sont inscrits dans le tableau ci-après :

	BUDGETS civils.	BUDGET militaire.
	(En pourcentage.)	
Fonctionnement et crédits de paiement...	+ 11,5	+ 14
Autorisations de programme.....	+ 8,3	+ 24,6

on observe que la priorité est accordée aux armées dont les nouveaux équipements devraient bénéficier de crédits plus importants à partir des années 1979-1980 : **leur croissance est trois fois plus rapide en autorisations de programme que celle des dépenses civiles en capital.**

e) *Les finances locales.*

Le projet de loi de finances pour 1979 :

— prend en compte une *modification de l'assiette et des règles d'évolution* du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires : le montant du nouveau prélèvement, qui se substituera aussi aux versements

compensant la suppression des taxes sur les spectacles et à la subvention pour dépenses d'intérêt général, sera déterminé en appliquant au prélèvement de l'exercice précédent le taux de progression du produit net de TVA à législation constante. En 1979, il s'élèvera à 31,919 milliards de francs (soit + 14,85 % par rapport à 1978) ;

— comporte une forte hausse des crédits du *Fonds de compensation pour la TVA* qui sont majorés de 1,2 milliard de francs.

2° Les priorités sectorielles :

Cinq secteurs spécifiques ont été privilégiés dans le projet de loi de finances pour 1979.

a) *Les affaires étrangères* : non seulement les moyens du service diplomatique sont accrus de 19 % et 267 emplois seront créés mais aussi les concours financiers à l'étranger progressent de 24,6 %, traduisant un effort important qui correspond notamment au quasi-doublement de notre aide extérieure bilatérale, à la reconstitution des ressources de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, à notre participation à l'aide exceptionnelle de 1 milliard de dollars en faveur des pays les plus pauvres arrêtée à la Conférence de Paris pour la coopération économique internationale.

b) *La justice* : ses crédits croissent de 20,6 % et ses effectifs augmentent de 1 635 agents, la création de 1 000 emplois pour les secrétariats des greffes devant permettre de réduire la durée des procédures.

Par ailleurs, le fort relèvement des autorisations de programme (+ 47 %) a été décidé en vue d'engager la construction et la rénovation de certains établissements pénitentiaires.

c) *La sécurité* : l'amélioration de la sécurité est recherchée :

— par un renforcement des effectifs (+ 1 000 emplois pour la police et 1 000 emplois pour la gendarmerie) et par un redéploiement de ceux-ci ;

— par la poursuite de l'effort d'amélioration et de modernisation des moyens matériels des forces de sécurité.

d) *La culture* : les dotations consacrées à la culture sont majorées de près de 18 % par rapport à l'année précédente, ce complément étant affecté essentiellement :

— à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine (+ 34,7 % pour les crédits d'équipement des musées) ;

— à la diffusion culturelle (bibliothèques : + 14 % pour les autorisations de programme) ;

— à l'enseignement musical (subventions aux conservatoires : + 20 %).

e) La *formation des jeunes*, notamment par l'amélioration du fonctionnement des établissements scolaires et le surcroît d'aide aux associations.

3° La politique fiscale :

Le projet de loi de finances pour 1979 comporte certaines mesures, les unes répondant à un double souci de justice fiscale et d'incitation économique, les autres actualisant un certain nombre de tarifs.

a) La *justice fiscale* devrait être renforcée, notamment :

— par un *allègement de la charge des contribuables modestes* (relèvement de 10 % des limites d'exonération pour les personnes âgées de moins et de plus de soixante-cinq ans, déduction minimale pour frais professionnels portée à 1 800 F) ;

— par une détente modulée du barème de l'impôt sur le revenu, les dix premières tranches étant relevées de 9 % et les limites suivantes de 5 % ;

— par des mesures dites de « normalisation » ayant pour objet de ramener le taux ou le montant de certaines déductions forfaitaires à un niveau plus en rapport avec la réalité :

— en matière de *revenus fonciers* (de 25 à 20 % pour les propriétés urbaines et de 20 à 15 % pour les propriétés rurales) ;

— en matière de *frais exceptionnels* : de 50 000 F à 25 000 F pour le montant maximum des déductions supplémentaires et par plafonnement à 40 000 F de la déduction forfaitaire de 10 % ouverte à l'ensemble des salariés ;

— en matière de *droits de mutation* : relèvement de 2 à 4 % du taux réduit de ces droits applicables aux acquisitions d'immeubles autres que la résidence principale ;

— en matière de *indemnités journalières* versées aux assurés sociaux du secteur privé, le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu étant maintenu pour les indemnités en espèces de l'assurance maternité et pour les indemnités journalières allouées aux victimes d'accidents du travail ;

— en matière de *lutte contre la fraude fiscale* :

— en empêchant certaines utilisations abusives des chèques par voie d'encaissement en numéraire ou d'endossement ;

— en relevant substantiellement (+ 25 %) le barème de taxation suivant les signes extérieurs de richesse qui n'a pas été modifié depuis 1976.

b) L'*incitation économique* est essentiellement assurée par l'exonération pendant trois ans d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu au titre des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles, à condition que ceux-ci soient incorporés au capital ou maintenus dans l'entreprise.

c) Par ailleurs, le projet de loi prévoit également la *mise à jour d'un certain nombre de tarifs* :

— la taxe intérieure sur les *produits pétroliers* (+ 5 milliards de francs) ;

— les droits indirects sur les alcools (+ 10 % au 1^{er} février 1979, soit + 980 millions de francs) ;

— les droits de timbre sur les *cartes grises* et les *permis de chasser* (+ 10 %, soit + 100 millions de francs) ;

— les droits de timbre sur les *cartes d'identité* et les *cartes de séjour* portés respectivement de 18 F à 30 F et de 25 F à 40 F (+ 58 millions de francs).

d) Enfin, parmi les *mesures diverses* proposées, il faut essentiellement mentionner :

— l'alignement sur la pratique comptable des règles fiscales de prise en compte, pour la détermination du bénéfice, des créances acquises par les entreprises ;

— l'autorisation accordée aux entreprises de déduire de leurs résultats 1978 la fraction de leurs frais généraux qui, pour des raisons conjoncturelles et en application de l'article 65 de la loi de finances pour 1977, avait été exclue des charges déductibles de l'exercice précédent.

*
* *

Au terme de cette analyse des principales caractéristiques du projet de budget pour 1979, des priorités que le Gouvernement a entendu fixer et des mesures fiscales proposées, il convient de porter une appréciation d'ensemble.

CHAPITRE III

L'INADEQUATION DES MOYENS AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

Le Gouvernement a-t-il utilisé au mieux l'outil budgétaire pour parvenir à atteindre l'objectif d'assainissement économique qu'il s'est assigné ?

A. — Une projection économique discutable.

Selon les prévisions officielles, l'affermissement de l'expansion attendu pour 1979 résulterait de l'évolution de la demande interne et notamment de la croissance plus vigoureuse de la formation brute de capital fixe des entreprises et des ménages.

Qu'en est-il précisément des facteurs susceptibles :

— de permettre un redressement des perspectives des commerçants dont les stocks augmentent et dont les intentions de commandes stagnent ;

— de modifier nettement le comportement des investisseurs qui jusqu'ici ne se sont pas présentés au rendez-vous espéré par les experts officiels ?

Ces facteurs peuvent-ils résulter essentiellement des dépenses complémentaires alimentées par le déficit prévu ?

1° Les principaux éléments constitutifs du déficit :

Sans doute est-il toujours difficile de rechercher les causes d'un déséquilibre budgétaire. Pourtant, en tenant compte des postes dont les dotations ont le plus évolué par rapport au taux moyen d'accroissement, il est possible d'avoir une idée relativement précise de l'utilisation des 15 milliards de francs de crédits supplémentaires formant le déficit prévu.

Sur ces bases, que constate-t-on ?

Le déficit apparaît imputable :

— pour près d'un tiers à l'accroissement de la charge de la dette publique et notamment de celle des intérêts afférents aux bons sur formules et aux bons en compte courant qui, rappelons-le, sont payés en totalité au moment de l'émission ;

— pour environ la moitié à la progression des crédits consacrés à l'action sociale.

Ainsi, pour près des quatre cinquièmes, le déficit servira à apurer des comptes ou à assurer le maintien de certains avantages sociaux et non, comme il eut été opportun de le faire à financer des mesures nouvelles qui auraient, conformément à l'engagement pris à Bonn en juillet dernier au titre de l'action concertée des principaux pays, soutenu l'activité.

A cet égard, il faut distinguer entre, d'une part, le déficit « passif » qui permet seulement de soutenir la conjoncture — la réaction spontanée des dépenses et des recettes tendant alors à limiter les fluctuations de l'activité économique — et d'autre part le déficit « actif » qui suscite une augmentation de la demande dans l'économie.

Sans doute, les dépenses globales prévues pour 1979 augmentent-elles réellement par rapport à 1978 de 16,2 % comme nous l'avons montré, soit plus rapidement que le produit intérieur brut marchand (+ 12,9 %). Dans ces conditions, on pourrait considérer le déficit comme un moyen de relance. Toutefois, comme il ne représente que 0,71 % du produit intérieur brut (contre 1,6 % actuellement pour le déficit de l'exercice en cours), on est en droit de s'interroger sur sa véritable efficacité, même s'il s'inscrit dans une perspective de croissance plus élevée (+ 3,7 % au lieu de + 3,2 % pour 1978).

Au reste, de grandes incertitudes demeurent sur l'évolution de notre environnement économique et on ne saurait exclure des risques de dérapage de notre économie : ainsi, en 1978, le rythme de progression des transferts sociaux a été deux fois plus rapide que celui du produit national.

Le danger serait alors grand de voir croître assez sensiblement le déficit initial, ce qui conduirait — comme c'est le cas pour 1978 — à compléter l'appel au marché financier par la création monétaire.

Dès lors :

— ou bien le Trésor pèserait trop sur le marché aux dépens du financement des entreprises qui ne pourraient développer les investissements productifs créateurs d'emplois ;

— ou bien l'Etat recourrait à la création monétaire, facteur d'inflation qui augmenterait les coûts et empêcherait ainsi le rééquilibrage du marché de l'emploi. Dans l'un et l'autre cas, l'emploi serait atteint.

2° L'évaluation des facteurs de croissance :

Certes, il est possible d'attendre de l'injection des crédits constituant le déficit un certain regain de la consommation intérieure, mais, compte tenu des capacités de production inemployées

à l'heure actuelle, on ne voit pas comment cette demande pourrait notamment justifier une reprise des investissements des entreprises qui, selon les prévisions, devrait passer de + 3 % en 1978 à + 5,5 % en 1979.

Au demeurant, malgré les injonctions du Gouvernement, on ne saurait écarter totalement l'éventualité d'un dérapage des salaires qui risquerait, s'il se produisait de manière continue dans un pays venant tout juste de retrouver des prix libérés, de remettre en cause les fragiles résultats acquis sur le front extérieur. Déjà la hausse des prix reste en France nettement supérieure à celle observée chez la plupart de nos concurrents étrangers et l'on sait quelles menaces elle fait peser sur le franc.

Dans ces conditions, il y a lieu d'être sceptique sur l'évaluation des facteurs de la croissance. En tout état de cause, il apparaît que l'écart entre les objectifs assignés et ceux susceptibles d'être atteints sera d'autant plus limité que le budget permettra à la fois de renforcer la compétitivité de notre économie, de maîtriser l'inflation et de créer de nouveaux emplois.

B. — Le renforcement de la compétitivité de notre économie.

Comment notre pays, d'une part exposé à une concurrence internationale sévère, elle-même caractérisée notamment par le développement croissant de certains pays qui bénéficient simultanément d'équipements récents et d'une main-d'œuvre encore peu coûteuse, et d'autre part lourdement pénalisé par le renchérissement du pétrole et des matières premières, entend-il faire face aux défis du monde actuel ?

Ayant engagé depuis quelques mois une politique de transfert de responsabilité vers les dirigeants industriels, en les libérant de toute tutelle administrative sur les prix de vente, le Gouvernement, après avoir procédé à la remise en ordre des tarifs publics, s'est efforcé de transformer l'environnement financier des firmes en favorisant l'accroissement de leurs fonds propres, d'encourager la création d'entreprises et de développer une concurrence stimulante.

Cependant, il apparaît que la plupart de ces actions ne pourront être menées efficacement que si elles sont accompagnées par le budget et par le crédit.

1° Les limites du financement des investissements par le budget :

Certes, dans le budget, les crédits affectés au financement des programmes d'action prioritaires, aux équipements publics et les prêts aux entreprises sont susceptibles d'accroître la compétitivité de notre économie.

a) *Les programmes d'action prioritaires* qui doivent donner lieu sur la période 1976-1980 à environ 200 milliards de francs de crédits en francs constants 1975 seront financés pour 1979 à hauteur de 51,5 milliards de francs courants.

Cependant, exception faite des Postes et Télécommunications destinataires de près de la moitié de ces dotations, la progression n'excède pas 2 %. Aussi, le taux global de réalisations prévu pour fin 1979, soit 73,3 %, rend problématique leur exécution intégrale d'ici à la fin de 1980.

b) *Les investissements publics* progresseront d'un peu moins de 15 % ; mais ce relèvement est imputable à l'augmentation de près de 25 % des engagements militaires et de 20 % environ des programmes d'équipement des entreprises nationales. Au reste, les principales augmentations sont concentrées sur des activités (nucléaire civil et militaire, armements classiques, etc...) dont les taux de croissance sont déjà élevés.

En revanche, la stagnation, voire le recul, des crédits d'équipement des budgets civils est inquiétant, car il ne peut qu'aggraver le marasme de certains secteurs tels ceux de la construction navale, du bâtiment et des travaux publics, largement dépendants des commandes publiques.

c) *Les mesures nouvelles :*

Au nombre des mesures budgétaires devant permettre aux entreprises d'accroître leur compétitivité, il y a lieu notamment de signaler celles concernant :

— *les prêts du FDES à l'industrie privée* (1,5 milliard de francs) ;

— *l'exonération des bénéficiaires en faveur des PMI nouvelles ;*

— *l'institution d'un Fonds spécial d'adaptation industrielle* pour aider à la création d'activités nouvelles ou à la diversification des secteurs dans les régions affectées par l'évolution de certaines branches telles que la sidérurgie ou la construction navale ; toutefois, ce fonds ne recevra que 300 millions de francs au titre du budget initial de 1979.

Ajoutons, en *dehors du budget*, une enveloppe de crédits d'un montant de 3 milliards de francs destinée à proroger pour un an la procédure spéciale de financement des augmentations de capacités de production pour l'exportation qui a été mise en place depuis 1974.

2° **D'indispensables mesures de soutien :**

En fait, l'adaptation de l'industrie française à la compétitivité implique également des restructurations dans certains secteurs qui seront d'autant moins difficiles que l'Etat engagera une politique économique réaliste. Aussi, il importe de procéder rapidement :

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

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

Il n'y a dans le projet de budget pour 1979 aucune disposition permettant d'envisager un commencement de solution au lancinant problème des charges sociales des entreprises qui aujourd'hui confine à l'absurdité : on observe, en effet, que celles-ci sont amenées à diminuer leurs effectifs afin de restaurer leur rentabilité, dans le même temps où leurs coûts s'accroissent en raison de la montée des cotisations de chômage, ce qui retarde d'autant le nécessaire rétablissement des marges.

b) **La réévaluation des bilans.**

Il n'y a non plus dans le projet de budget de 1979 aucune disposition concernant l'application des mesures de réévaluation des bilans adoptées par le Parlement. Une telle opération est cependant indispensable pour permettre aux entreprises notamment :

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

Au moment où la libération des prix ouvre une ère de responsabilité pour les chefs d'entreprise, refuser la réévaluation des bilans, c'est les priver d'un instrument de gestion efficace et, par conséquent, de la possibilité d'exercer pleinement cette responsabilité.

Sans doute le « manque à gagner » pour les finances publiques devant être important, cette indispensable remise en ordre pourrait être répartie sur plusieurs années. Toutefois, il conviendrait d'en faire profiter en premier lieu les entreprises les plus dynamiques et les mieux gérées, celles sur lesquelles reposent aujourd'hui nos chances de sortir de la crise, celles par exemple qui en 1978 ont le plus investi et créé d'emplois.

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

Il n'y a dans le projet de budget pour 1979 aucune disposition facilitant pour les petites et moyennes entreprises l'exportation des biens et services dans les pays en voie de développement.

On sait que l'évolution très rapide du marché international et la spécialisation du travail nécessitent une adaptation accélérée des structures industrielles et financières. Or dans les pays en voie de développement qui constituent un vaste marché, l'ambition légitime des gouvernements est de créer sur place des établissements mettant en valeur les richesses locales avec l'aide des entreprises des nations développées auxquelles il est généralement demandé une prise de participation au capital, minoritaire et temporaire.

Alors que depuis longtemps chez nos partenaires commerciaux, par exemple en Allemagne fédérale ou en Belgique, des organismes financiers adaptés permettent notamment d'apporter aux petites et moyennes entreprises les capitaux correspondants, force est de souligner l'absence quasi complète de structures de ce genre dans notre pays.

Pourquoi ne serait-il pas envisagé la création d'un établissement chargé d'assurer la prise de participation au capital des sociétés en cours de formation dans les pays en voie de développement, dès lors que les projets d'investissement de celles-ci peuvent être réalisés en faisant appel à des PME françaises ?

*
* *

Sans doute les Pouvoirs publics ont-ils conscience que pour gagner la bataille contre l'inflation et pour l'emploi il faut que le soutien de la consommation s'accompagne d'un essor parallèle de l'investissement productif de biens marchands. A cet égard, il faut rappeler que le budget de 1979 suppose un bond spectaculaire de l'investissement privé. Pour le stimuler, comme nous l'avons déjà indiqué, le Gouvernement mettrait à la disposition des entreprises

quelque 10 milliards de francs sous diverses formes tandis que la loi de l'orientation de l'épargne drainerait vers la Bourse plus de 6 milliards de francs.

Cette panoplie de mesures n'est pas négligeable. Suffira-t-elle à rendre aux entreprises le goût d'investir sur lequel compte le Gouvernement pour soutenir à la fois l'économie et son budget ?

La réponse relève, semble-t-il, davantage de la psychologie que de l'économie. A cet égard, comment ne pas être frappé par le rapprochement de certains chiffres ? Alors qu'entre 1974 et 1977 l'augmentation moyenne annuelle de l'investissement productif n'a pas dépassé 3 %, celle des dépenses de santé a été de 15 %, celle des dépenses de loisirs de plus de 20 %. Cette dernière atteindra même 25 % pour l'année en cours. Comment ne pas être inquiet de l'envol, par les temps difficiles que nous vivons, de la consommation somptuaire et sans lendemain aux dépens de l'accumulation du capital durable, qui seul garantit l'avenir ?

C. — La maîtrise de l'inflation.

1° La priorité des priorités :

L'inflation, comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, est à notre avis le premier des maux que le Gouvernement doit s'efforcer de guérir ; **au plan de la politique économique globale, la lutte anti-inflationniste représente la priorité des priorités. Si elle est négligée, le franc sera atteint, les gains de compétitivité des entreprises seront remis en cause, l'emploi sera de moins en moins assuré.**

Sans doute doit-on approuver l'action du Ministre de l'Economie qui, ayant dénoncé dans la plupart des secteurs la présence de privilèges ou de prébendes, mène le combat contre l'inflation en s'attaquant aux rentes de situation nées d'un tel système, en s'efforçant de supprimer les blocages existant dans les domaines d'activité aussi importants que ceux du pétrole et des banques et d'introduire partout une véritable concurrence.

Aussi, dans la même perspective, faut-il s'efforcer de ne distribuer que des augmentations de pouvoir d'achat modérées, sauf en faveur des catégories les plus défavorisées ; sinon les chances de vaincre l'inflation seraient compromises, notre industrie s'affaiblirait en raison des coûts élevés qu'elle aurait à supporter et les problèmes nés du chômage seraient sensiblement aggravés.

Au surplus, l'action engagée en vue de l'entrée de notre pays dans un ensemble monétaire européen aussi homogène que possible et qui devrait conduire à un retour à des taux de changes fixes, risquerait d'être alors singulièrement compromise.

2° Des motifs d'inquiétude :

Une remarque doit être d'abord présentée :

— *la liberté d'entreprendre serait incompatible avec une politique des salaires.* De fait, celle-ci ne peut être appliquée que si elle résulte d'un consensus social. D'où l'intérêt pour le Gouvernement d'indiquer, de manière précise, d'où vient le mal et comment il entend y remédier.

Au vu du dernier indice des prix, + 0,6 % en septembre, il est permis d'espérer que l'inflation française n'atteindra pas, en fin d'année, le seuil fatidique des 10 %. Pourtant, **ce succès relatif est loin d'être significatif** à regarder les choses de plus près, il a même un certain goût de défaite. Cela pour trois raisons :

— d'abord il confirme une fois de plus **la résistance têtue qu'oppose la réalité économique française à la volonté répétée des Pouvoirs publics de maintenir la hausse des prix dans la limite supportable de 6 ou 7 %.** Il laisse mal augurer du pari de même ordre fait pour 1979 ;

— il révèle ensuite **la gravité de l'écart qui se creuse entre la France et l'ensemble des nations industrielles.** A l'exception de l'Italie, où l'inflation atteindra 12 %, les chiffres concernant les Etats-Unis (8 %), la Grande-Bretagne (7,4 %), le Japon (3,5 %), l'Allemagne fédérale (2,6 %) sont sensiblement inférieurs. L'année 1978 enregistre donc un recul manifeste de la compétitivité française, lourd de menaces pour l'avenir. Au moment où le Président de la République fixe pour tâche à la France d'approcher l'efficacité et la stabilité allemandes, les faits lui apportent un démenti cruel ;

— enfin, **il est d'autant plus inquiétant que toutes les conditions externes d'un ralentissement de la hausse des prix paraissent réunies.** La bonne tenue du franc contribue à modérer le coût de nos importations ; celui du pétrole est allégé par la dépréciation du dollar ; le cours des matières premières n'a guère varié, etc. Ainsi, malgré un environnement international favorable, la hausse des prix s'est poursuivie irrésistiblement.

Pourquoi ? Tant qu'une réponse claire n'aura pas été donnée à cette question, tout pronostic sur l'avenir de l'économie française restera parfaitement aléatoire.

Or, cette réponse est écrite dans les faits et ressort, une fois de plus, de la comparaison avec l'Allemagne fédérale. *En France, entre 1974 et 1977, la productivité a augmenté de 13,8% et le pouvoir d'achat du salaire horaire de 19,2%, alors qu'outre-Rhin les chiffres étaient inversés : 19,5 % contre 13,8 %.* **L'inflation française est donc la conséquence d'un déséquilibre interne.**

Est-on sûr, par ailleurs, que les dépenses des administrations répondent, toutes, à des besoins permanents ? Le Ministre du Budget ne devrait-il pas entreprendre, de façon beaucoup plus résolue, sous le contrôle du Parlement, et suivant un calendrier précis, un examen systématique et approfondi des « services votés » des différentes administrations ?

Quelle efficacité est-on en droit d'attendre d'une politique au terme de laquelle les charges consolidées des administrations par rapport au produit intérieur brut marchand croissent d'un point en moyenne chaque année ? Face à une montée des dépenses publiques qui semble de moins en moins contrôlée, le Gouvernement paraît se résigner à une sensible majoration des prélèvements obligatoires, négligeant les effets négatifs de cette attitude, à la fois sur l'investissement, la croissance et l'emploi.

D. — L'effort en faveur de l'emploi.

L'effort consenti en faveur de l'emploi dans le projet de budget de 1979 est certes important : plus de 13 milliards de francs lui seront consacrés, soit une progression des crédits de 48 % par rapport au budget initial de 1978.

La dotation du Fonds national de chômage est en augmentation de 44 %, les aides financées par le Fonds national de l'emploi (contrats emploi-formation, prise en compte des charges sociales pour les jeunes embauchés dans les PME) le sont de 42 %, la formation professionnelle de 37 %.

Parallèlement, le Fonds spécial d'adaptation industrielle doté de 3 milliards de francs, a été constitué en vue de créer prioritairement des emplois dans les régions touchées par les difficultés de certains secteurs tels que la sidérurgie et la construction navale. En outre, des prêts à conditions avantageuses pour un montant total de 3 milliards de francs pourront être alloués aux entreprises présentant des projets d'investissements créateurs d'emplois tandis que les artisans de la même manière, disposeront, dans les mêmes conditions, d'un volume global de crédits de 2,5 milliards de francs en 1979.

Toutes ces mesures d'incitation financière sont certes de nature à favoriser, au niveau de l'industrie, de l'artisanat et de l'aménagement du territoire, des investissements créateurs d'emplois, **mais le chômage reculera-t-il pour autant en 1979 ?**

1° Une progression préoccupante du chômage :

Dans le cadre de la projection économique pour 1979 dont nous avons souligné le caractère optimiste, une telle éventualité est exclue. Il est prévu, en effet, que sous l'effet de l'accélération de la croissance, les effectifs salariés des entreprises s'accroîtraient de 0,4 % en moyenne annuelle, ce qui se traduirait par « une augmentation limitée de la population disponible à la recherche d'un emploi ».

Ainsi, malgré les moyens mis en œuvre, la croissance (+ 3,7 %) devant rester inférieure à celle des gains de productivité (+ 4,3 %), le chômage continuerait à progresser.

Sans doute convient-il de rappeler que, sur les 1 250 000 demandeurs d'emploi actuellement recensés, il y aurait 600 000 chômeurs véritables et que 650 000 personnes ayant eu un emploi et en désirant un autre ou ayant arrêté volontairement de travailler et souhaitant reprendre une activité seraient inscrites à toutes fins utiles auprès des agences pour l'emploi.

En tout état de cause, pouvons-nous nous satisfaire de voir des sommes considérables réservées à l'indemnisation du non-emploi ?

2° Un problème de solidarité nationale : le partage du travail :

Le chômage constitue un drame national qui appelle des décisions politiques et doit être traité comme une affaire politique.

Affaire combien politique, quand on considère qu'à côté de la France qui travaille, il y a la France qui attend de pouvoir le faire, qu'à côté des détenteurs d'un emploi qui apparaissent aujourd'hui comme des privilégiés, il existe des hommes et des femmes que le chômage mutile.

Des solutions ont certes été proposées ; elles sont, pour la plupart, irréalistes. Comment prétendre, par exemple, réduire le temps de travail, à égalité de rémunération, alors que dans un monde où la compétitivité est accrue, il faut que chacun ait conscience, au contraire, de la nécessité, pour répondre à un tel défi, d'augmenter sa participation à l'effort national ?

La question se pose alors de savoir si les crédits importants alloués à l'indemnisation du chômage ne pourraient pas être mieux utilisés : financer purement et simplement le non-emploi, c'est entretenir l'inflation, c'est accroître en réalité les ravages du mal auquel on entend porter remède.

Puisque l'affaire est politique, serait-il absurde de considérer qu'il doit dans ce domaine être fait appel à la solidarité

nationale ? Si, face à environ 21 millions de travailleurs, moins d'un million est composé de vrais chômeurs, pourquoi ne pas répartir sur ces 22 millions de personnes le travail par un élargissement des postes à temps partiel, rémunérés à partir des crédits d'aide publique augmentés par un léger prélèvement sur les rémunérations de ceux qui ont le privilège de travailler ? Une diminution de moins de 5 % de celles-ci permettrait ainsi de procurer sans trop de difficultés des emplois, notamment aux jeunes qui se présentent sur le marché du travail.

Il faut savoir en effet que l'informatisation massive du pays, en permettant certes des gains de productivité considérables, risque de conduire à un tarissement des créations d'emplois dans le secteur des services alors que la production industrielle se développera à effectifs constants.

Cela signifie que pour notre pays, « soumis simultanément à la pression d'économies sous-industrialisées, d'économies sur-industrialisées et de concurrents à commerce d'Etat », et engagé, pour des impératifs de commerce extérieur, dans une course à la compétitivité dont le rythme lui échappe, **il y a lieu de craindre que la poursuite de l'expansion ne conduise à contrarier l'emploi, sauf si, par un consensus social large, il était possible de parvenir à une nouvelle croissance, à partir notamment du choix de « créneaux porteurs ».**

Serait-il utopique, dans ces conditions, de commencer par faire jouer la solidarité du travail à l'égard du non-travail ? Sinon, on peut redouter que l'entrée dans la vie de nombreux jeunes par la porte du chômage ne conduise notre pays à connaître des déséquilibres sociaux graves.

*
* *

En définitive, le projet de budget de 1979 ne semble pas parfaitement adapté aux objectifs économiques et sociaux ambitieux que s'est assignés le Gouvernement et que nous approuvons entièrement. Il apparaît, en effet, que sa politique reste prisonnière des contradictions dont il faudra bien qu'il s'efforce de sortir : lutter contre l'inflation mais en la nourrissant par des crédits non porteurs d'investissements productifs, combattre le chômage mais en considérant ce mal comme une sorte de fatalité, accélérer la réduction des inégalités sans entreprendre de cerner et de frapper les revenus non salariaux.

On était en droit d'attendre de ce premier budget de la législature une réelle mobilisation pour engager une politique de

restructuration industrielle et gagner l'importante bataille de l'exportation, toutes interventions qui auraient pu justifier un déficit. Or il est prévu d'affecter celui-ci essentiellement à apurer une partie de nos comptes, à indemniser le sous-emploi, à assurer la formation — ce qui traduit d'ailleurs une certaine faillite de notre enseignement — autrement dit, il est proposé que ces crédits supplémentaires contribuent seulement à financer des actions relevant de dépenses ordinaires.

Or, voilà vingt ans, le premier gouvernement de la V^e République qui affrontait, lui aussi, une situation économique et financière profondément dégradée décida notamment **d'affecter la totalité du déficit budgétaire à l'investissement**, d'aggraver la pression fiscale à la fois directe et indirecte, de limiter la hausse des rémunérations à 4 %, etc.

L'occasion n'a pas été saisie cette fois de faire preuve d'un tel réalisme en recourant à un **déficit actif** qui aurait pu conduire à alléger les charges fiscales et sociales des entreprises et à dynamiser ainsi réellement l'investissement créateur d'emplois.

CONCLUSION

Un problème de solidarité.

Même si la conjoncture internationale semble devoir s'améliorer, même si l'Europe réussit à se protéger contre les fluctuations du dollar, la France aura du fait de sa démographie, de la saturation du secteur tertiaire, du retard pris par ses investissements, un problème spécifique de l'emploi à résoudre.

Par ailleurs, tout recours à la relance de la consommation intérieure ferait, en l'état actuel de notre appareil de production, le jeu de la concurrence étrangère. Toute aggravation des coûts par réduction, sous une forme ou sous une autre, des temps de travail, compromettrait définitivement notre compétitivité. Faut-il dès lors se résigner à voir près de 22 milliards de francs consacrés à l'indemnisation du chômage, c'est-à-dire à l'entretien du non-emploi ? **N'est-il pas temps d'examiner les conditions d'un partage du travail entre les 21 millions de détenteurs d'emplois et le million de demandeurs d'emplois interdits de production et dont l'indemnisation coûte de plus en plus cher à la collectivité. Seul un effort de solidarité permettra de répondre à la menace sociale que représente le chômage des jeunes.**

L'autre tâche prioritaire reste l'investissement. Sa carence au cours des quatre dernières années, alors même que le pouvoir d'achat et la consommation augmentaient, est à l'origine de l'inflation et de la fragilité de notre balance commerciale. Il est plus que jamais le prix dont nous devons payer notre futur.

En vérité, le partage du travail entre détenteurs et demandeurs d'emplois et le partage des richesses entre le présent qui consomme et l'avenir qu'il faut construire, sont les deux faces d'un seul et même impératif national, à savoir la solidarité des générations.