

N° 67

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

T O M E I

**LE BUDGET DE 1987
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Desacours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hainel, Modeste Légouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fossset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (tome I) et T.A. 43.
Sénat : 66 (1986-1987).**

Lois de finances. — Europe - Emploi - Impôts - Inflation - Prix - Monnaie.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.....	4
LES DÉFIS	5
CHAPITRE PREMIER. — LE SPECTRE DE LA DÉFLATION	6
A. — La locomotive américaine s'essouffle	9
1. Une conjoncture indécise	9
2. La chute des cours du pétrole et du dollar	11
3. Le déficit commercial continue de s'aggraver	12
4. Levier monétaire et rigueur budgétaire	13
5. L'affrontement commercial Etats-Unis-C.E.E.	16
B. — L'Europe reste à la traîne	19
1. L'Allemagne fédérale se détache	20
2. L'Italie : dynamisme privé et rigidités publiques	23
3. Le Royaume-Uni : les nuages reviennent	26
C. — Les pays en voie de développement : un léger mieux	28
CHAPITRE II. — FRANCE : UNE ÈRE NOUVELLE	30
A. — La rupture	30
1. Une longue tradition remise en cause	30
2. La croissance ne passe plus par l'Etat	31
B. — Le renouveau ?	32
1. Une croissance modérée... ..	32
2. ...portée par la demande intérieure	34
3. L'investissement : un problème d'abord financier	36
a) <i>Une légère reprise</i>	36
b) <i>Les taux d'intérêt restent trop élevés</i>	38
4. Le pari de la libération des prix	39
5. La réduction des charges	41
a) <i>L'allègement des charges des entreprises</i>	41
b) <i>La dépense publique est freinée</i>	43
c) <i>La dette extérieure de l'Etat diminue</i>	45
6. Une inconnue : la baisse des taux d'intérêt	46
7. Les échanges extérieurs : l'inquiétude persiste	47
a) <i>La rupture de 1985</i>	48
b) <i>La France à contre-pied</i>	51
c) <i>La balance des paiements se redresse</i>	54

CHAPITRE III. — SOCIAL : DES MUTATIONS INÉVITABLES	56
1. L'emploi semble se réveiller... ..	56
2. ...mais le chômage continue de croître	57
3. L'assouplissement des contraintes à l'emploi	60
4. Un exemple d'intégration : le modèle allemand	63
5. Les comptes sociaux : tout reste à faire	64
a) <i>Le régime général en difficulté</i>	64
b) <i>Le vieillissement de la population</i>	66
c) <i>Des réformes urgentes</i>	67
LES PROMESSES	69
DEUXIÈME PARTIE. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987	71
CHAPITRE PREMIER. — LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1987 ...	73
I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL	73
A. — Le cadrage macro-économique	73
a) Des perspectives prudentes	73
b) Les facteurs positifs	73
c) Les facteurs négatifs	73
B. — Une croissance modérée	74
a) La croissance	74
b) L'inflation	75
c) Les taux d'intérêt	75
C. — La demande mondiale	76
II. — L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE EN 1987	77
a) Poursuivre la lutte contre l'inflation	77
b) Desserrer la contrainte extérieure	78
c) Affermir la croissance	78
III. — UNE CROISSANCE ÉQUILIBRÉE	79
IV. — PRIVATISER ET LIBÉRER	80
CHAPITRE II. — LE BUDGET DE 1987 : VERS UN RETOUR A L'ÉQUILIBRE ..	81
I. — UN REMARQUABLE EFFORT D'ÉCONOMIES	81
II. — RESTAURER LA CLARTÉ DES COMPTES	84
A. — Les postes et télécommunications	84
B. — Le Fonds spécial des grands travaux	85
C. — Le Fonds industriel de modernisation (F.I.M.)	85
D. — Le Fonds de développement économique et social	86
E. — La consolidation des dettes des Etats étrangers	86
F. — La Coface	87
G. — Le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne	87
III. — DÉPENSES : DES PRIORITÉS NETTES	88
A. — L'emploi et la formation professionnelle	88
B. — L'effort de défense	88

C. — La sécurité	89
D. — Le développement des D.O.M.-T.O.M.	90
IV. — LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU BUDGET	90
V. — LES CHOIX EN MATIÈRE DE RECETTES	94
A. — Les recettes globales du budget	94
a) Les ressources brutes	94
b) Les prélèvements sur recettes	97
B. — L'évolution des diverses recettes	98
a) Les recettes fiscales	98
b) Les recettes non fiscales	103
C. — Un déficit allégé	103
VI. — LA POLITIQUE FISCALE	104
A. — Le retour à la sagesse	104
a) La fiscalité sur les ménages	104
1. <i>Une fiscalité plus légère</i>	104
2. <i>Une fiscalité plus favorable</i>	104
3. <i>Une fiscalité plus juste</i>	104
b) La fiscalité des entreprises	105
1. <i>L'allègement général de la fiscalité</i>	105
2. <i>Une incitation à l'investissement à l'étranger et à la transmission des entreprises</i>	105
3. <i>Simplification de la fiscalité agricole</i>	105
B. — Un mouvement à poursuivre	106
a) Le problème de la décote	106
b) Renforcer la politique familiale	107
c) Le problème de l'investissement	107
VII. — BUDGET ET FINANCES LOCALES	108
VIII. — LE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES SOCIAUX	110

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

LES DÉFIS

1974-1986 : il aura fallu douze ans pour que les pays développés effacent définitivement les effets des deux chocs pétroliers. Aujourd'hui le prix du baril est à peine supérieur à celui d'octobre 1974.

Le contexte mondial dans lequel la France engage la libéralisation de son économie, est donc favorable et facilite, au plan financier, la tâche de ses gouvernants.

Mais, il ne le sera peut-être pas toujours, ni même longtemps car la baisse du prix du pétrole est largement liée à l'indiscipline des pays producteurs. Qu'advierait-il si celle-ci venait à cesser ? *L'embellie pourrait donc n'être que passagère.*

De plus, la « manne pétrolière » a ses ombres. Si elle améliore la situation des importateurs d'Europe et d'Asie, elle a un effet dépressif sur l'économie des pays exportateurs, clients traditionnels de la France. Elle réduit leurs moyens de paiement et leurs capacités d'équipement.

En outre, au tassement des échanges internationaux s'ajoute *la menace que la situation budgétaire et financière des États-Unis fait peser sur l'économie mondiale.* Elle entretient un niveau élevé de taux d'intérêt qui freine l'investissement. Elle aggrave les risques d'une guerre commerciale entre l'ancien et le nouveau monde. Elle fait planer l'incertitude sur le marché des changes.

Enfin, au plan intérieur, notre pays porte le poids des erreurs commises entre 1981 et 1984 et doit redresser les graves déséquilibres qu'elles ont provoqués. Tels sont les défis que l'entreprise d'assainissement de l'économie française doit relever.

CHAPITRE PREMIER

LE SPECTRE DE LA DÉFLATION

Au début de l'année 1986, la baisse importante du cours du dollar, la décreue sensible des cours du pétrole et des taux d'intérêt constituaient autant de facteurs considérés comme une aubaine pour les pays développés. *Les prélèvements opérés sur leur richesse depuis dix ans paraissaient en voie d'effacement.*

Or, *l'automne n'a pas tenu les promesses du printemps.* L'économie mondiale, malgré une maîtrise accrue de l'inflation, ne connaît pas la reprise généralisée escomptée. Diverses raisons expliquent ce piétinement :

— *la chute du prix du pétrole* a bien provoqué une réduction du montant des achats des États consommateurs mais elle a aussi amputé la capacité d'importation des pays producteurs : ainsi, la « rente » espérée se paie aujourd'hui d'une certaine déflation ;

— *le ralentissement de la hausse des prix* a, semble-t-il, provoqué l'attentisme des consommateurs : ceux-ci, spéculant sur sa poursuite auraient en effet différé leurs achats. D'où un gonflement des stocks des entreprises et l'hésitation des industriels à investir.

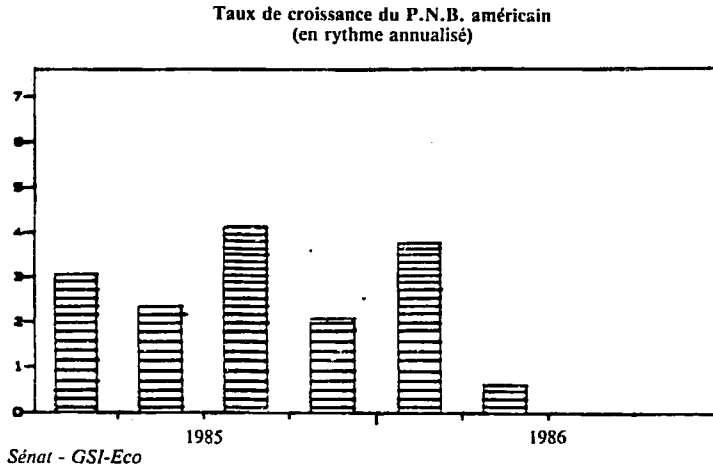
La reprise n'est donc pas actuellement au rendez-vous. Aux États-Unis, sous l'effet de la double contrainte des déficits du commerce extérieur et du budget, la croissance reste « molle ». Les espoirs se portent donc vers les économies japonaise et allemande dont un nouveau démarrage est escompté.

Ainsi, il apparaît que dix années de dégradation économique ne s'effacent pas aussi rapidement qu'on l'avait espéré d'autant plus que les progrès de productivité risquent d'être désormais plus lents à obtenir.

Le danger existe donc de voir la déflation se poursuivre aussi longtemps du moins qu'une baisse significative des taux d'intérêt ne sera pas intervenue.

A. — La locomotive américaine s'essoufle

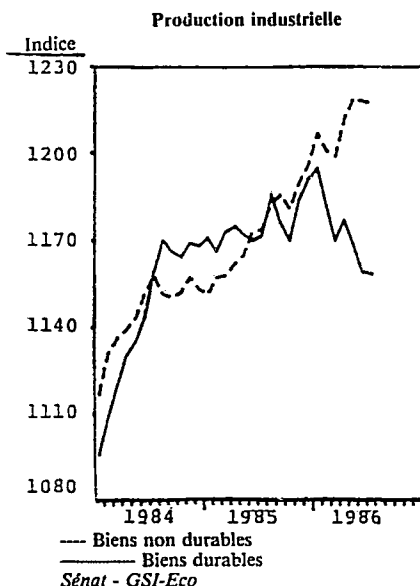
L'économie américaine qui avait bénéficié depuis la fin de 1982 d'une reprise relativement forte (+ 4,8 % au rythme annuel pour le PNB) connaît actuellement une croissance ralentie. Après avoir atteint au premier trimestre de cette année un rythme annualisé de 3,8 %, celle-ci n'a enregistré qu'une modeste progression de 0,6 % au 2^e trimestre, soit le *taux de progression le plus faible depuis de 1982*.



Sur les six premiers mois de l'année 1986, l'augmentation de l'activité, au rythme annuel de + 2,2 %, est largement inférieure aux prévisions initiales (+ 3,2 %). Elle serait, pour l'ensemble de l'année 1986, de l'ordre de + 2 % à + 2,4 %.

1. — Une conjoncture indécise

Si la demande des ménages est restée relativement soutenue en particulier dans le secteur de la construction (+ 13 % en rythme annuel), en revanche on constate un attentisme des entreprises. C'est ainsi qu'entre janvier et juillet 1986, *la production industrielle a baissé de 2,1 %*. Si la production de biens non durables est demeurée soutenue, celle des biens durables, et particulièrement des automobiles, s'inscrit en net recul.

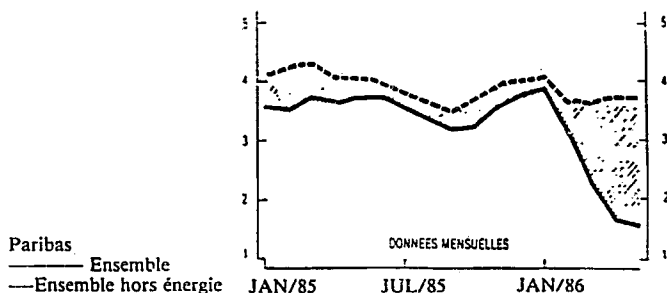


Le taux d'utilisation des capacités industrielles s'effrite lentement : alors qu'il atteignait encore 80,7 % en août 1985, il n'est plus que de 78,5 % douze mois plus tard. En outre, il n'y a pas de mouvement à la reprise de l'investissement industriel : celui-ci s'élèverait en 1986 à 376 milliards de dollars, soit une baisse de 2,5 % par rapport à 1985 (contre une croissance de + 8,7 % en 1985 et de + 15,8 % en 1984). Il faut noter toutefois que le cash flow ayant progressé de 16 % en un an, l'investissement pourrait s'améliorer au cas où la demande extérieure se raffermirait.

Cependant, deux indicateurs entretiennent un certain optimisme.

— *L'inflation se stabilise à un niveau très bas. Compte tenu de l'absence de progression constatée en juillet dernier, la hausse des prix à la consommation s'est limitée à 1,6 % sur les douze derniers mois.*

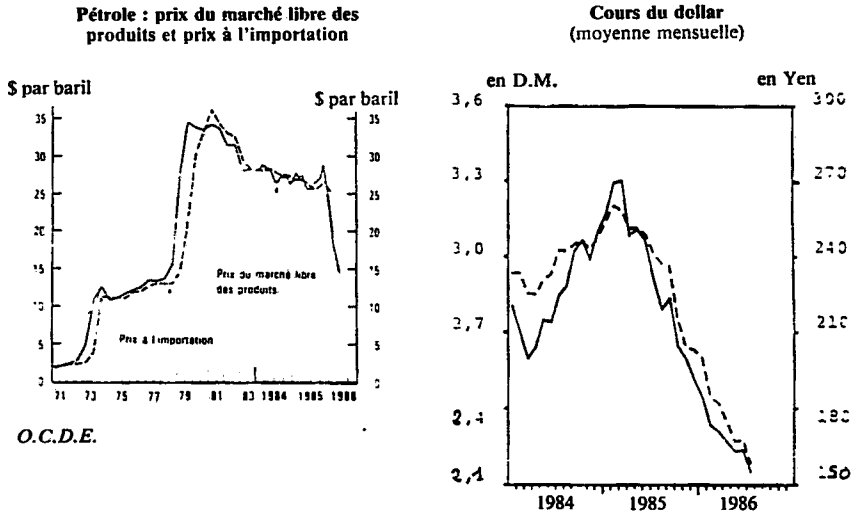
Cet excellent résultat est dû surtout, comme en témoigne le graphique ci-après, à la chute du prix du pétrole. *Si l'on isole ce facteur, il apparaît que les prix des autres biens ou services évoluent à un rythme proche de 3,5 % par an.*



Dans le même temps, le chômage se réduit, son taux s'établissait à 6,8 % de la population active fin août (contre 7,1 % un an auparavant) : toutefois plus de 17 % des jeunes demeurent sans emploi.

2. — La chute des cours du pétrole et du dollar

En fait, déjà affectée par d'énormes déficits budgétaire et commercial, l'économie américaine subit aujourd'hui de plein fouet les effets de l'effondrement des cours du pétrole et de la chute du dollar.



En tant qu'importateurs nets de produits pétroliers, les États-Unis bénéficient comme leurs partenaires européens de l'effondrement du prix du pétrole. Toutefois, *cet avantage est partiellement effacé par le fait que les États-Unis en sont également le deuxième producteur mondial*. Les entreprises de ce secteur, qui réalisaient 8 % environ des investissements au cours des trois dernières années, ont été contraintes de procéder à des réductions d'effectifs, des fermetures de sites, et bien évidemment, des réductions de leurs investissements. Ces difficultés se répercutent sur un système bancaire qui, par ailleurs, doit aussi faire face à la crise financière de l'agriculture.

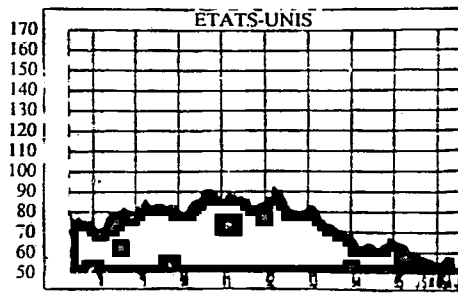
La décrie du dollar présente par ailleurs des risques importants qui justifient la grande prudence du Federal Reserve System (FED) en matière de baisse des taux d'intérêt. Depuis l'accord de New-York du 22 septembre 1985, *la monnaie américaine a perdu plus de 30 % de sa valeur par rapport au yen et au mark, sans entraîner un impact significatif sur le commerce extérieur des États-Unis*. Ce dernier fait s'expli-

que par l'atonie de la demande mondiale. En effet, le commerce international augmenterait en 1986 de 3,5 % à 4 % contre 2 % en 1985.

3. — Le déficit commercial continue de s'aggraver

Le déficit commercial continue donc de s'aggraver. Il est passé pour les six premiers mois de l'année à 84 milliards de dollars (contre 69 milliards au premier semestre 1985). A ce rythme, il atteindrait 170 milliards de dollars en 1986 (contre 144,6 milliards de dollars en 1985).

Taux de couverture des importations par les exportations
(en %)



Department of Commerce

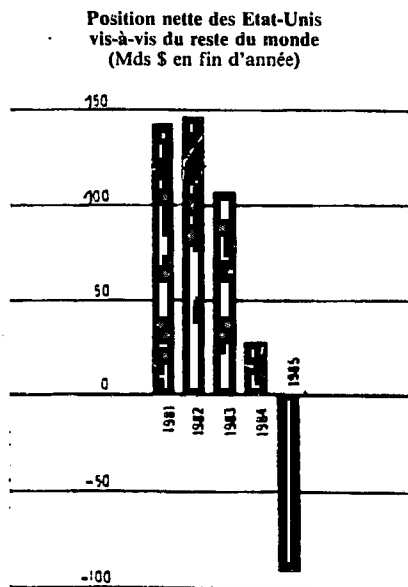
Un tel phénomène a une double origine :

— du côté des *importations*, la baisse du prix du pétrole se traduit par une réduction de la production nationale et donc par un gonflement du volume des importations : l'effet prix est compensé par l'effet volume. En outre, la baisse du cours du dollar n'a pas encore eu d'impact en termes de commerce extérieur car de nombreux partenaires commerciaux des États-Unis qui disposent d'une monnaie rattachée de fait au dollar (Canada, Amérique Latine, Sud-Est Asiatique) ne sont pas affectés par les fluctuations de la devise américaine.

— du côté des *exportations*, les progrès sont encore faibles mais devraient se renforcer. Cependant, les pays asiatiques constituent des marchés peu ouverts sur lesquels la concurrence nationale est vive, tandis que l'OPEP et les pays en voie de développement offrent des débouchés insuffisants compte tenu respectivement de la détérioration de leurs recettes d'exportation et de leur endettement. *Restent donc les marchés européens* et l'intérêt porté par les États-Unis aux négociations engagées dans le cadre du G.A.T.T.

A noter enfin que l'aggravation du déficit commercial s'est traduite par un nouvel accroissement du *déficit des paiements courants* qui a atteint 116,7 milliards de dollars (contre 107,4 milliards).

Ainsi globalement *depuis la fin de 1985, les États-Unis sont devenus débiteurs nets à l'égard du reste du monde*, avec une dette extérieure nette proche de 100 milliards de dollars. *Brute, cette dette atteint 1 000 milliards de dollars soit l'équivalent de la dette extérieure de l'ensemble des pays en voie de développement.*



La Vie Française

4. — *Levier monétaire et rigueur budgétaire*

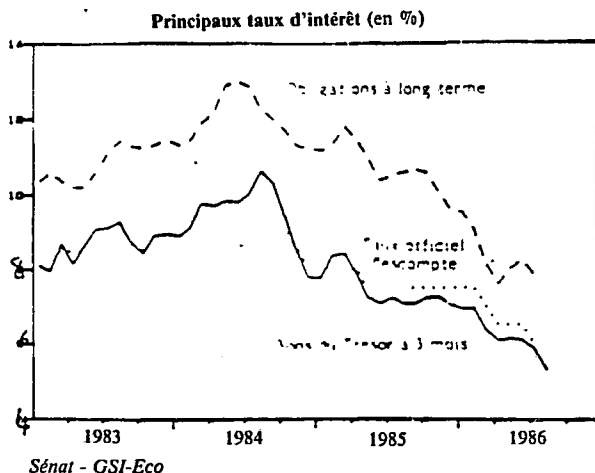
Face à une telle situation qui appellerait une diminution plus accentuée des taux d'intérêt largement supérieurs à l'inflation, le Federal Reserve System s'est fixé une double stratégie :

— faire baisser le dollar afin de rendre aux produits américains leur compétitivité sur les marchés internationaux ;

— fixer des taux d'intérêt à la fois moins élevés pour faciliter le crédit et éviter une *demande excessive* de dollars de la part des non-résidents et cependant suffisamment attractifs, afin de trouver à l'étranger une source de financement budgétaire.

Dans ce contexte, *l'accord de New-York du 22 septembre 1985* revêt toute son importance. Jusqu'à présent, une certaine concertation

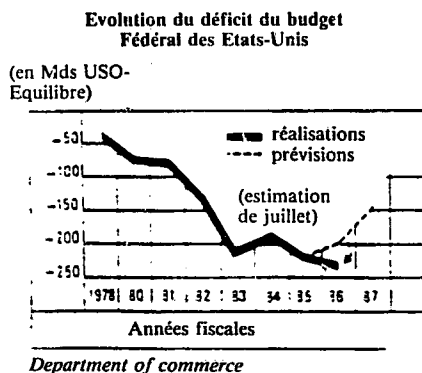
internationale a permis d'organiser une baisse « contrôlée » du cours de la devise américaine, s'accompagnant d'une réduction des taux d'intérêt.



Mais cette politique connaît aujourd'hui des limites, l'Allemagne et le Japon hésitant à stimuler à nouveau leurs économies.

Quant au déficit budgétaire, il atteindra en 1986 un nouveau sommet. L'exercice 1986 qui s'est achevé le 30 septembre dernier, se solderait par une nouvelle et forte accentuation du déficit des finances publiques. Celui-ci atteindrait 230 milliards de dollars, soit 18 milliards de plus qu'en 1985 (contre 74 milliards de dollars en 1980).

Le déficit budgétaire étant couvert par l'emprunt, la dette publique ne cesse de s'accroître et s'élève maintenant à 2 000 milliards de dollars, soit 50 % du P.N.B. (contre 39 % en 1980), chiffre record parmi les pays développés.



Pour endiguer cette dégradation, le Congrès américain a adopté en août 1985, un texte de restriction budgétaire dont la première application interviendra dans le cadre du budget pour 1987. Il comporte deux volets :

— *un mécanisme « automatique » de rééquilibrage budgétaire.*

Le cadre en est fixé par le « Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 », plus connu sous le nom de « loi Gramm-Rudman-Hollings ». Pour 1987, le déficit budgétaire maximum autorisé s'élève à 144 milliards de dollars. En 1988, il serait de 108 milliards et nul en 1991. Dès lors que le déficit prévisible excède de plus de 10 milliards de dollars le seuil fixé pour l'année considérée, la loi impose une réduction forfaitaire de certaines dépenses.

— *La simplification du système fiscal.*

La réforme fiscale qui vient d'être adoptée s'appuie sur une très nette réduction des taux d'imposition, compensée par un élargissement de la base imposable :

— *pour les particuliers*, le taux maximum d'imposition des revenus passerait de 50 % à 32 %, de nombreuses déductions fiscales étant en contrepartie éliminées (intérêts d'emprunt en particulier, à l'exception de ceux afférents à des prêts finançant l'acquisition d'une résidence).

— *pour les entreprises*, le taux de l'impôt sur les sociétés reviendrait de 46 % à 33 %, mais le crédit d'impôt pour investissement et l'amortissement accéléré ne seraient pas reconduits.

Globalement, cette réforme — qui serait budgétairement neutre — se traduirait par un transfert de charges (de 120 milliards de dollars sur cinq ans) au détriment essentiellement des sociétés relevant de secteurs aujourd'hui fiscalement favorisés, alors que les entreprises de services et les sociétés productrices de biens de consommation verraient leurs charges allégées.

Parallèlement, l'impôt sur le revenu baisserait de 6 % en moyenne pour l'ensemble des particuliers, avec une réduction nettement plus accentuée pour les petits et moyens contribuables. En outre, 25 % des Américains seraient totalement exonérés d'impôt.

Au total, cette nouvelle fiscalité se veut :

— *stimulante* car elle est susceptible d'accroître sensiblement la demande des ménages,

— *incitative* car la réduction des taux d'imposition permettrait une juste récompense de l'initiative personnelle : *l'Amérique choisit donc de privilégier l'entrepreneur plutôt que l'entreprise.*

Ainsi, l'exercice 1987 apparaît comme une année charnière. Combinées avec les effets de la baisse du dollar, les deux réformes fiscale et budgétaire — si elles sont effectivement mises en œuvre — sont susceptibles de ranimer une croissance aujourd'hui hésitante.

Mais la menace que font peser sur le dollar l'ampleur des différents endettements, le contraste entre l'atonie de la production et l'essor de la spéculation financière — qui n'est pas sans analogie avec la déflation de 1929 —, la faiblesse de l'investissement laissent augurer sinon une récession, du moins un ralentissement durable de la croissance de l'économie américaine.

5. — *L'affrontement commercial États-Unis - C.E.E.*

Exacerbé par la chute des exportations américaines, le contentieux entre les États-Unis et l'Europe à propos des ventes de produits agricoles a pris au cours des derniers mois un tour aigu.

Il convient donc de s'y arrêter un instant.

1) *La guerilla.*

La confrontation des stratégies agro-alimentaires a pris la forme tout d'abord de plaintes déposées ou réactivées au GATT concernant divers aspects de la Politique agricole commune : restitutions sur les produits transformés à base de céréales (farine, pâtes alimentaires) et les volailles, aides aux industries de transformation (conserves de fruits). Il a porté également sur les effets des préférences douanières que la CEE accorde aux agrumes des pays du Bassin méditerranéen ayant conclu des accords avec elle : les États-Unis ayant imposé des droits de douane supplémentaires en novembre 1985 sur les pâtes alimentaires en provenance de la CEE, les pays européens ont répliqué en appliquant des taxes élevées sur les importations de noix et de citrons américains.

Les actions américaines se sont également portées sur *les exportations communautaires de céréales* dont le développement grâce à la procédure des restitutions leur aurait fait perdre des parts de marché importantes. *D'où l'adoption d'une politique de conquête des marchés traditionnels de la CEE dans le Maghreb et au Moyen-Orient.*

Plus récemment pour compenser la diminution de leurs exportations de céréales et de soja en Espagne et au Portugal à la suite de

l'élargissement de la Communauté, les États-Unis ont instauré des quotas à l'importation notamment des vins blancs, chocolats, jus de fruits et bières en provenance de la CEE et prévu une augmentation des droits de douane pour une autre série de produits.

La Communauté a alors décidé de limiter les importations américaines de gluten de maïs, de blé et de riz si les restrictions aux échanges annoncées par les États-Unis aboutissaient à un freinage des exportations européennes.

Enfin, dans le cadre de la préparation d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales au sein du GATT, les États-Unis se sont efforcés d'obtenir *la remise en cause globale des subventions à l'agriculture en général*.

2) *L'importance des enjeux*

Pour les États-Unis le maintien d'un niveau élevé d'exportations agricoles est essentiel. Il l'est pour le secteur agricole lui-même qui exporte le quart de sa production et dont la prospérité dépend de la tenue des marchés extérieurs ; il l'est pour les autorités américaines qui sont confrontées à la nécessité de résoudre la crise qui affecte depuis 1980 les producteurs américains dont la situation financière est devenue critique et dont le poids électoral peut être décisif. Il l'est enfin pour réduire leur énorme déficit commercial.

Pour la CEE, l'enjeu n'est pas moins important. Avec la remise en cause des subventions à l'exportation que sont les restitutions et des prélèvements aux frontières, *c'est toute la politique agricole commune qui serait mise à bas*. Or, en dépit de ses insuffisances, elle a permis jusqu'à présent de préserver l'indépendance agro-alimentaire des Douze, de procurer un revenu satisfaisant aux exploitants et d'assurer un courant d'exportations vers les pays tiers de plus de 12 milliards de dollars, soit pour notre seul pays quelque 54,2 milliards de francs en 1984.

Au demeurant, l'intervention américaine contre les exportations européennes présente surtout des dangers pour la France qui, en tant que premier exportateur agricole de la CEE, risque d'être placée dans un relatif isolement alors que ses partenaires hésitent depuis des années à la suivre pour adopter une politique d'exportations agricoles digne de ce nom.

3) *Le dossier européen*

En dépit des protestations américaines, la politique agricole commune et ses principaux instruments (les prélèvements à l'importation et les restitutions) sont conformes aux règles du GATT.

Ainsi lors de la constitution de la CEE, le GATT a admis le principe de l'union douanière (en vertu de l'article XXIV) ainsi que le mécanisme des prélèvements que l'on peut assimiler à des droits de douane non consolidés. Nos partenaires ont même reçu en compensation de la CEE des concessions tarifaires à droit nul ou faible sur des produits tels que le soja. Quant aux restitutions, elles ne sont interdites ni par l'Accord Général ni par le Code des subventions du GATT.

Il paraît difficile, par ailleurs, de dénoncer le protectionnisme de la CEE alors qu'elle est le *premier importateur mondial de produits agricoles* avec 46 milliards de dollars en 1984 (contre 24 milliards seulement pour les exportations), ce qui représente 20 % des importations mondiales agricoles, (contre 11 % pour le Japon, 10 % pour les États-Unis, 9 % pour l'U.R.S.S. et 0,5 % pour l'Australie). Au reste, s'agissant même des produits soumis à organisation commune de marché, les flux d'importation sont importants (viande bovine, céréales, sucre, produits laitiers).

Quant à l'aide apportée à l'agriculture, elle est loin d'être une exclusivité de la Communauté. Ainsi, l'agriculture américaine bénéficie sur le seul budget fédéral de dépenses de soutien s'élevant en 1986 à 20 milliards de dollars soit *10 000 dollars par exploitation*. Le Canada dépense pour sa part 4,6 milliards de dollars soit *20 000 dollars* par exploitation. A titre de comparaison, si l'on se réfère aux dépenses du FEOGA-Section Garantie, les crédits inscrits atteignent 19 milliards de dollars soit *2 000 dollars* par exploitation européenne.

Les subventions aux producteurs américains sont réalisées sous forme de paiements compensatoires directs (appelés « *deficiency payment* ») qui constituent autant que les prix garantis européens des incitations à la production et à l'augmentation des surplus exportables.

Enfin, pour relancer leurs exportations agricoles, les États-Unis ont adopté un programme complet d'encouragement à l'exportation dans le cadre du Farm Bill de 1985. Il repose notamment sur une juxtaposition de moyens financiers considérables, à savoir :

— une enveloppe de 500 millions de dollars destinée à l'octroi de crédits très favorables aux pays les moins avancés ;

— un programme de subventions en nature à l'exportation (BICEP) institutionnalisé et doté de 2 milliards de dollars sur 3 ans ;

— une aide alimentaire fixée à 2 milliards de dollars et des mesures d'aide au stockage débouchant sur l'aide alimentaire sont prévues.

*

* *

Ainsi, en dépit de l'accord obtenu le 22 septembre dernier à la conférence ministérielle du GATT, accord qui a déterminé pour plusieurs années le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, il paraît vraisemblable que les relations dans ce domaine entre la CEE et les États-Unis resteront tendues. En effet, dans un contexte de production excédentaire par rapport à la demande solvable, les concessions réciproques seront difficiles à accepter : tout porte à croire, cependant, que *la Communauté européenne sera un jour amenée à revoir sa politique en matière de subventions aux exportations faute d'avoir su définir à temps une véritable politique de ventes à l'étranger soutenue par des moyens financiers adaptés.*

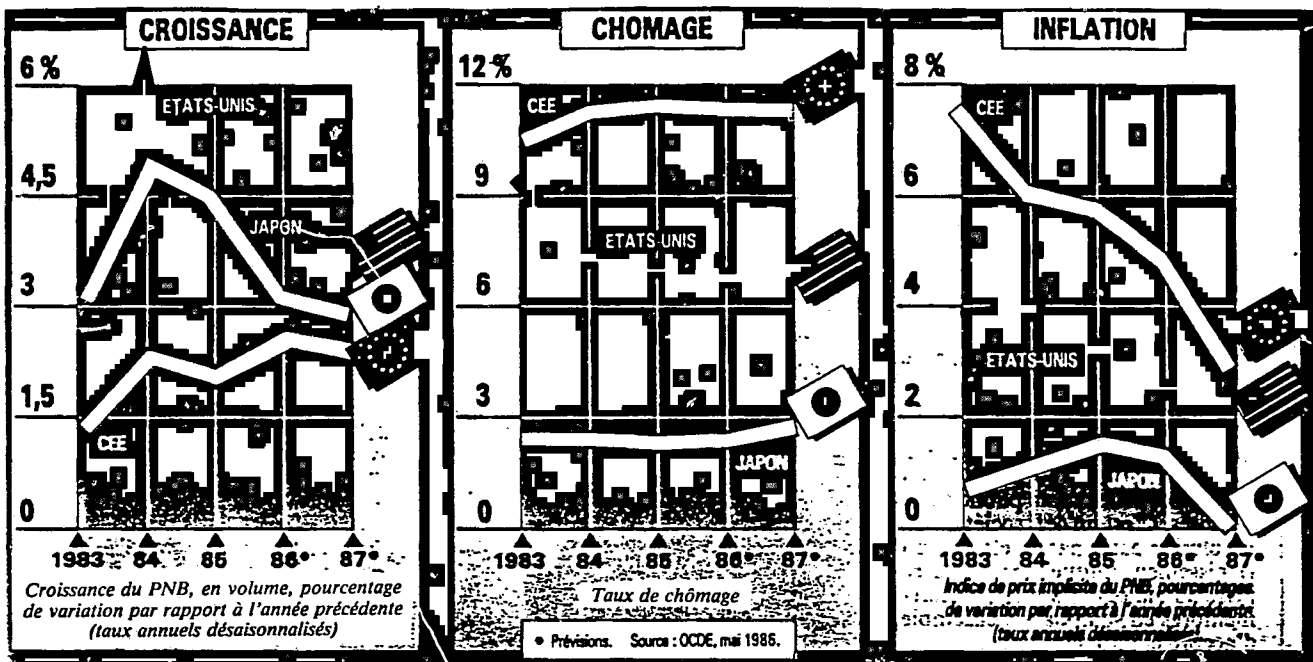
B. — L'Europe reste à la traîne

La conjoncture économique européenne peut apparaître comme relativement satisfaisante, malgré une évolution défavorable des échanges extérieurs en volume, due essentiellement à la baisse du dollar. En effet, la reprise de la demande intérieure devrait être soutenue en Allemagne fédérale et en Italie où se poursuivra un effort d'investissement productif. Dans ces pays, il est possible que le rythme de l'expansion excède assez nettement 3 %. Elle sera toutefois plus modeste en France et au Royaume-Uni, pays où les dépenses d'équipement ont été exceptionnellement fortes en début d'année et qui reste handicapé par une progression des salaires nettement supérieure à l'inflation.

Le point noir reste le chômage. Comme il est probable que la croissance de l'emploi en Europe égalera celle de la population active, il se stabilisera cette année aux alentours de 11 %, ce qui correspondra à 19 millions de chômeurs environ.

Au total, le dynamisme économique des pays de la Communauté européenne reste inférieur à celui des États-Unis et du Japon comme le montrent les graphiques ci-dessous.

L'Europe à la traîne



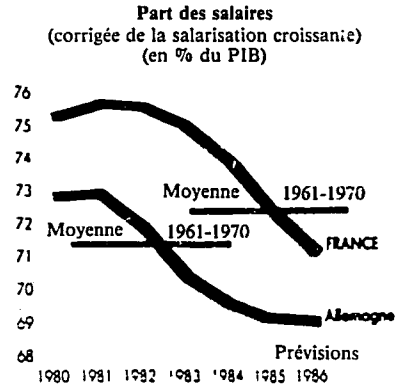
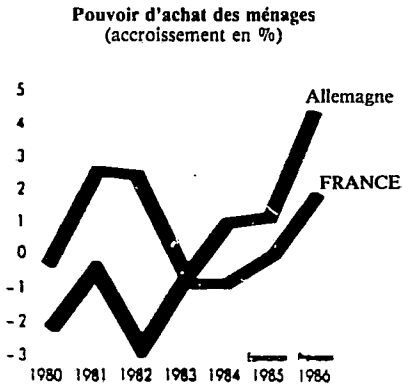
Le Nouvel économiste

1. — L'Allemagne Fédérale se détache

La croissance allemande est actuellement la plus forte du monde occidental (les résultats du deuxième trimestre de 1986 ont enregistré une croissance économique en rythme annuel de 7 à 8 %). Après l'exportation et l'investissement, un troisième facteur d'expansion est en hausse : la consommation des ménages, ce qui a redonné à la R.F.A. le ruban bleu de la croissance au sein de la C.E.E. (2,5 % en 1985, 3 % en 1986 et pour 1987, une perspective de 3 %).

a) Le cercle vertueux de l'épargne et de l'investissement

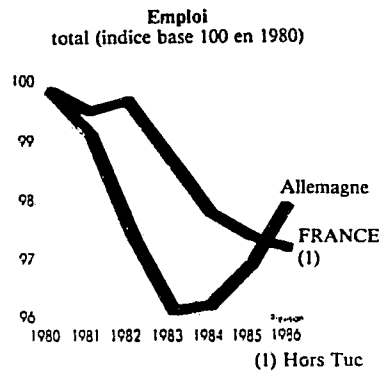
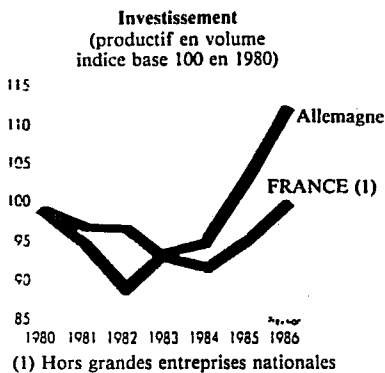
Par suite de fortes hausses de salaires (de l'ordre de 4 % en 1986) jointes à des baisses d'impôts, l'amélioration du pouvoir d'achat de 5,5 à 6 % est sans précédent.



Comptes de la Nation (L'Expansion)

Il en est résulté une progression sensible de la consommation des ménages. De 1,7 % en 1985, elle va passer à plus de 4 % cette année (à titre d'exemple, le marché automobile a vu ses commandes augmenter de 16,7 % au premier semestre 1986) et qui se conjugue avec une forte augmentation du taux d'épargne.

Dans le même temps, les entreprises bien que dépendantes pour 35 % de leurs débouchés à l'exportation et pénalisées par le ralentissement du commerce mondial et la baisse du dollar, ont compensé la chute des carnets de commandes de l'étranger par une relance des ventes sur le marché intérieur. Au surplus, compte tenu du maintien de très bons résultats financiers, elles ont accru leurs investissements : + 10 % prévus cette année.



Comptes de la Nation (L'Expansion)

b) Chômage stabilisé ; inflation vaincue

Les entreprises devraient créer quelque 300 000 emplois nets cette année (200 000 créations nettes en 1985) et davantage l'an prochain.

La chimie, la mécanique, l'automobile réembauchent parallèlement à la reprise de leurs investissements de capacité. Ces créations permettent de stabiliser le nombre de chômeurs à 2,2 millions de personnes, soit 9 % de la population active.

A moyen terme, la situation deviendrait plus propice à un recul du chômage, l'offre de main-d'œuvre se ralentissant sous l'effet des facteurs démographiques tandis que la vigueur de l'investissement, stimulé par l'augmentation des bénéfices, devrait entraîner une accélération de la croissance de la production.

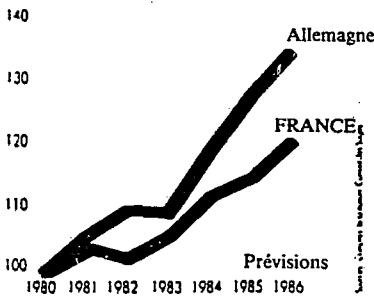
Quant aux *prix à la consommation*, ils seraient en baisse en 1986 (– 0,5 %) et n'augmenteraient que légèrement en 1987, situation sans précédent depuis les années cinquante.

c) *Un excédent commercial record*

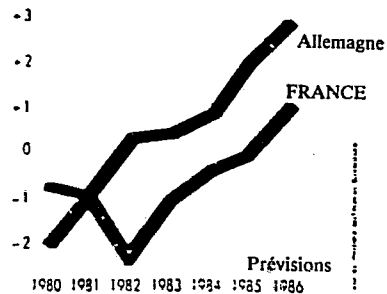
Malgré la réévaluation du deustchemark — entre mai 1985 et mai 1986, il s'est apprécié de 30 % par rapport au dollar — la baisse du prix du pétrole et les ventes de biens d'équipement ont porté l'excédent commercial allemand à un niveau record : de 73 milliards de DM en 1985, il passerait à 100 milliards en 1986. Ainsi a été compensé le fait que les importations ont progressé plus vite (+ 6,5 %) que les ventes (+ 2 %).

Au total, malgré la tendance au plafonnement des ventes et le déficit des invisibles (tourisme surtout), *la balance des paiements affichera un excédent record en 1986.*

Exportations
(en volume, indice base 100 en 1980)



Balance des paiements courants
(en % du P.I.B.)



d) L'assainissement budgétaire

L'Allemagne Fédérale poursuit vigoureusement ses objectifs d'assainissement budgétaire et de résorption de l'endettement public : elle a réduit de moitié en trois ans le déficit de ses administrations, qui représentera moins de 0,8 % du P.I.B. en 1986. Le projet de budget pour 1987 se caractérise par sa rigueur : toutes les subventions et dépenses, à l'exception des investissements productifs, ont été diminuées de 8 % et les charges administratives réduites de 2 %. Pour la cinquième année consécutive, la progression des dépenses restera en-dessous de la barre des 3 % puisqu'elle sera de 2,9 % en 1987.

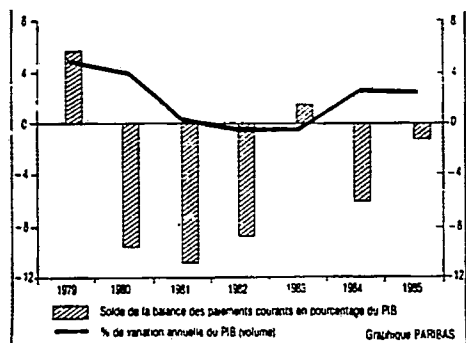
La R.F.A. recueille ainsi aujourd'hui les fruits d'un long effort.

2. — L'Italie : dynamisme privé et rigidités publiques

a) Un capitalisme conquérant

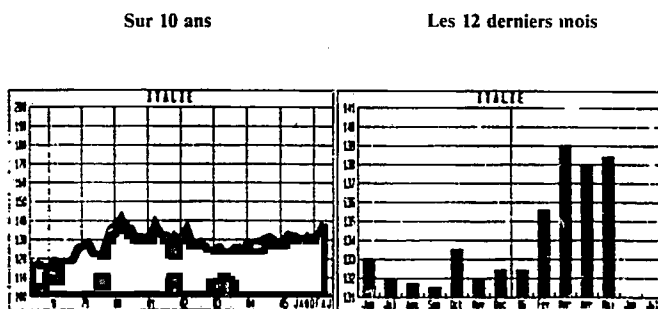
Après avoir enregistré une croissance du produit intérieur brut de 2,5 % en 1984 qui l'avait placée au premier rang des pays européens et de 2,3 % en 1985, l'Italie devrait connaître en 1986 une croissance d'environ 3 % grâce à l'expansion de la demande intérieure.

Taux de croissance



Paribas

Production industrielle



Ministère des Finances

Celle-ci qui pourrait s'établir à 3,2 % en 1986 et s'accompagner d'une réduction de l'inflation, prendrait ainsi le relais de la demande extérieure tirée jusqu'ici par l'investissement (+ 6,2 % en 1984 et + 4,1 % en 1985) notamment dans le secteur des biens d'équipement industriel (+ 18 % en 1984 et + 13 % en 1985).

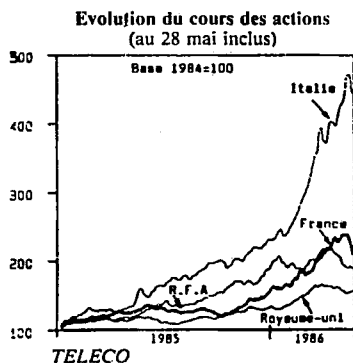
L'économie italienne recueille aujourd'hui les fruits *d'un effort d'assainissement engagé depuis 1978* et qui s'est traduit par un redressement spectaculaire des comptes. Au prix, il est vrai, d'importants allègements d'effectifs et d'une forte recapitalisation. De nombreux investissements d'innovation technologique ont été réalisés et des changements de méthode et d'organisation introduits dans les entreprises.

Symboles du succès de cette restructuration, Fiat et Olivetti apparaissent comme les porte-drapeaux de la nouvelle croissance italienne qui touche à la fois les grandes sociétés mais aussi nombre de petites et moyennes entreprises qui, par leur dynamisme et leur créativité, constituent un des moteurs essentiels de l'expansion.

Ces opérations de restructuration, de concentration et de mutation de grande ampleur, ont largement dépassé les frontières de l'Italie et affecté le tissu industriel de ses voisins, la France en particulier où le capitalisme italien, à l'image des banquiers lombards d'autrefois, fait preuve d'un grand dynamisme.

Les mouvements en profondeur qui agitent l'industrie italienne ont été à l'origine d'importants changements affectant le système financier et bancaire : les entreprises importantes, jusqu'ici tributaires du crédit ou de l'autofinancement, se sont, en effet, tournées vers *l'épargne des ménages (une des plus abondantes du monde puisqu'elle représentait en 1985 120 % du P.I.B.)* pour financer leur développement, bénéficiant de la véritable explosion des fonds communs de placement introduits en 1983 et qui, en moins de deux ans, ont recueilli près de 247 milliards de francs.

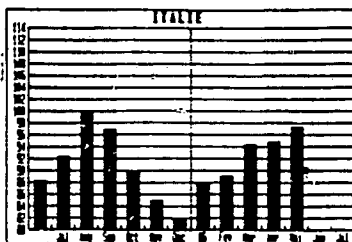
Symptomatique de ces changements est également l'essor spectaculaire de la bourse dont la modestie contrastait avec l'importance de l'économie italienne. Ainsi, à la *Bourse de Milan*, la capitalisation a quadruplé entre le 1^{er} janvier 1985 et le 1^{er} juin 1986, ce qui la place au tout premier rang des places européennes.



b) *L'embellie pétrolière*

Plus que nombre de ses partenaires européens, l'Italie a bénéficié du « contre choc » pétrolier : l'allègement de la facture pétrolière qui résulte de la baisse des prix du pétrole et de la dépréciation du dollar est en effet estimé à 2,6 % du P.I.B. en 1986. C'est ainsi que le déficit commercial a été réduit de moitié lors des six premiers mois de 1986.

Taux de couverture exportations-importations
(douze derniers mois...)



Ministère des Finances

Toutefois, *le maintien d'un différentiel d'inflation important* avec les autres pays européens menace la compétitivité des produits italiens : les exportations augmenteraient d'environ 5,2 % en volume en 1986 contre 7 % pour les importations.

c) *Le secteur public : une privatisation douce*

Comme le secteur privé, l'imposant secteur public (qui représente 28 % de la valeur ajoutée de l'économie) a subi d'importantes opérations de restructuration. Celles-ci ont concerné les trois holdings d'État que sont l'I.R.I. (Institut pour la reconstruction industrielle), l'E.N.I. (Office national des hydrocarbures) et l'E.F.I.M. (Office de financement de l'industrie manufacturière) qui regroupent un millier d'entreprises, emploient près de 700 000 personnes et ont un chiffre d'affaires de l'ordre de 500 milliards de francs.

C'est l'I.R.I. qui, depuis 1982, a entrepris le premier une politique pragmatique de privatisation (cession d'une partie des actifs d'une holding sans perte de contrôle ou vente d'un secteur entier à un repreneur) afin de réduire un endettement devenu disproportionné : 12 entreprises ont fait depuis 1983 l'objet de cessions partielles ou totales pour un total de 20 milliards de francs, ce qui représente plus de 7 % des actifs de l'I.R.I.

De son côté l'E.N.I. doit privatiser la plupart de ses activités hors énergie et chimie. Enfin l'EFIM opère dans le cadre du recentrage de ses activités sur quatre secteurs stratégiques et s'est déjà séparé de trois firmes opérant dans l'agro-alimentaire.

d) *Le poids des rigidités*

Cependant, cette remise en ordre est obérée par deux handicaps : le déséquilibre des finances publiques et le chômage.

La persistance d'un déficit budgétaire colossal qui représente près des deux tiers de la charge de la dette publique — soit à la fin de 1985 95 % du montant du P.N.B. — continue de peser lourdement sur la situation économique de l'Italie.

Le besoin de financement de l'État qui a atteint en 1983 le taux record de 16,6 % du PIB, s'est maintenu à des niveaux presque aussi élevés en 1984 (15,5 %) et en 1985 (15,9 %) et devrait, selon la loi de finances pour 1986 revenir à 14,6 % du PIB.

En réalité cependant, le pourcentage que représente le déficit public par rapport au PIB est inférieur si l'on tient compte de *l'économie « immergée » qui assure, semble-t-il, plus de 30. % de l'activité globale.* Il est, en outre, largement financé par l'épargne (à hauteur de 70 %).

Quant au chômage, il affecte encore 11,3 % de la population active (contre 10,7 % au milieu de 1985), soit près de 3,2 millions de personnes, principalement la main-d'œuvre féminine (17 % en 1985) et les jeunes (35 % pour la tranche d'âge de 14-25 ans).

Mais ici encore il faut tenir compte de l'existence d'un important secteur d'activité non officiellement recensé que l'on englobe sous l'étiquette d'« économie souterraine » dont l'ampleur est impondérable.

Au total, en dépit de rigidités certaines, l'économie italienne en particulier dans le Nord continue à faire preuve d'une vitalité et de capacités d'adaptation remarquables. *Les performances de son appareil de production incitent à l'optimisme.*

3. — *Le Royaume-Uni : les nuages reviennent*

La reprise anglaise a maintenant cinq ans et devrait se poursuivre au cours des douze prochains mois, mais à un rythme moindre. Ce

ralentissement témoigne de la vulnérabilité de l'économie anglaise au marché pétrolier, d'un manque de productivité des structures industrielles, d'une tendance inflationniste due notamment à la rigidité des salaires.

a) *La dépression pétrolière.*

Le pétrole a représenté en moyenne un demi-point de croissance depuis 1976 et en 1985 près de 6,5 % du P.I.B., 8 % des exportations totales de biens et services et 11,5 milliards de livres de recettes pour l'État, soit 7,5 % du total de celles-ci.

Or, dans le budget de l'année courante (avril 1986 à mars 1987), les revenus du pétrole ne sont plus estimés qu'à 6,1 milliards de livres tandis que les pertes pétrolières dans la balance courante s'élevaient à quelque 3,5 milliards de livres en 1986. Cette contraction des recettes publiques a empêché l'État de diminuer les impôts autant qu'il était prévu dans le dernier budget. En outre, *la défense de la livre a conduit au maintien de taux élevés qui pénalisent l'investissement* : en juillet 1986, les taux d'intérêt réels étaient de 7,4 % en Grande-Bretagne contre 5,1 % en R.F.A., 4,4 % au Japon et 5,2 % en France.

b) *La consommation tire la croissance*

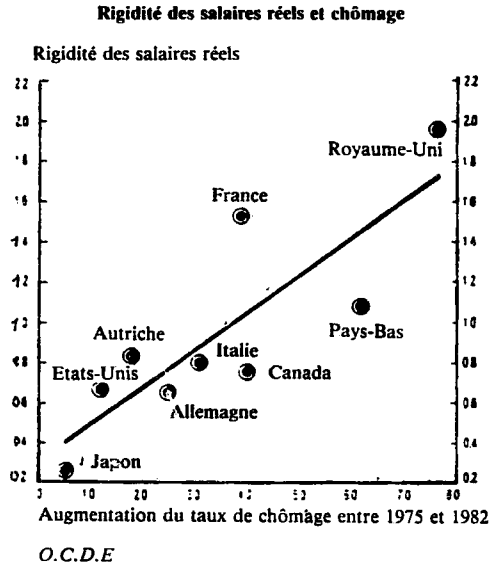
Encouragé par le gonflement du revenu disponible des ménages (+ 4,3 %), le rythme de la consommation privée s'est accéléré en 1985 à la suite de la baisse de l'épargne (son taux est tombé à 11,5 % en 1985 contre 12,3 % en 1984). Ce rythme serait encore d'environ 4 % en 1987, par suite de la réduction de 1 % du taux de l'impôt sur le revenu et *d'une progression des salaires nettement supérieure à l'inflation.*

Comme le taux d'inflation a diminué régulièrement pour revenir à un peu moins de 4 %, la croissance du P.I.B. *surtout portée par la consommation intérieure* s'établirait à 2,5 %.

Cependant, la balance des paiements excédentaire depuis sept ans, pourrait devenir déficitaire l'an prochain, ce qui affaiblirait un peu plus la livre sterling et relancerait l'inflation.

c) *Le retard anglais*

Les salaires réels continuent d'augmenter au rythme de 3 à 4 % environ, c'est-à-dire *plus vite que dans la plupart des autres pays de l'O.C.D.E.* Cette évolution constitue le noyau dur de l'inflation.



Elle se conjugue, selon une règle générale révélée par le graphique ci-dessus, avec un taux de chômage qui touche encore plus de 3 millions de personnes. *La Grande-Bretagne reste ainsi prisonnière d'une spirale dont ses voisins européens se sont aujourd'hui libérés.*

Or, si l'on considère que 1987 sera une année pré-électorale, il apparaît que tous les éléments d'un nouvel affaiblissement de l'appareil productif britannique se trouvent réunis.

C. — Les pays en voie de développement : un léger mieux

L'augmentation de la dette extérieure des pays en voie de développement s'est sensiblement ralentie en 1985 (+ 4,6 % contre 10,6 % en 1984). Cette décélération devrait se poursuivre en 1986 grâce à la baisse des taux d'intérêt, mais cet avantage est souvent annulé par la dégradation des termes de l'échange liée à la chute des cours du pétrole et des matières premières.

Mais même allégé le fardeau de leur dette extérieure reste insupportable. En effet, le montant trop élevé des taux d'intérêt d'emprunts contractés voici plusieurs années leur interdit de financer de nouveaux projets, *il freine à la fois la croissance et l'investissement.*

D'où la recherche de formules de renégociation.

C'est ainsi que l'O.N.U. a porté de \$ 10,5 à \$ 12 milliards les ressources du Fonds de l'Agence Internationale pour le Développement dont l'objet est de financer les pays africains les plus pauvres à l'aide de prêts à faible taux d'intérêt.

Dans la zone du Pacifique, la Corée du Sud a atteint un seuil d'endettement élevé (près de 60 % du PNB). La situation de la Thaïlande et du Pakistan est jugée encore plus préoccupante : leur dette excède trois fois les revenus de leurs exportations. Toutefois, la *revalorisation du yen* renforce la position concurrentielle des nouveaux pays industrialisés en Asie du Sud-Est en facilitant leurs ventes vers le Japon. C'est ainsi que l'économie de la Corée du Sud a progressé de 6,6 % au 1^{er} trimestre 1986 et les ventes à l'étranger de 20 %. En revanche, Hong-Kong et Singapour enregistrent une croissance plus lente de leurs exportations liée à la réduction des achats de la Chine.

En Amérique centrale, la crise la plus aiguë concerne le Mexique : en année pleine, la chute des prix du pétrole prive ce pays d'environ 7 milliards de dollars de recettes d'exportation, soit le tiers de ses ventes totales de l'an dernier, alors que les seuls intérêts de la dette devraient dépasser ce montant.

En Amérique latine, bien que la conjoncture générale soit bonne au Brésil, (ralentissement extraordinaire de l'inflation : de 16,2 % en janvier 1986 à 1,4 % en mai et croissance remarquable : + 8 % prévus en 1986), la question de la dette est loin d'être résolue. C'est ainsi que l'Argentine a éprouvé récemment des difficultés à honorer ses accords avec le FMI.

Au total, il apparaît que *les politiques « d'ajustement structurel »* que les P.V.D. ont menées depuis quatre ans souvent à l'instigation du F.M.E., si elles leur ont évité la faillite, *n'ont pas réduit leur dépendance envers les pays riches. En raison du taux toujours trop élevé des taux d'intérêt le poids global de leur dette sur leur richesse nationale s'est même accru, atteignant 33 % du P.N.B. en 1985 contre 32,7 % en 1984.*

C'est dire que le problème reste entier.

CHAPITRE II

FRANCE : UNE ÈRE NOUVELLE

A. — La rupture

1. — *Une longue tradition remise en cause*

En France, l'intervention de l'État dans l'économie est depuis Colbert une vieille tradition. Alors qu'en Angleterre, la révolution industrielle s'est faite par le marché et l'expansion d'une classe d'entrepreneurs, en France, l'État n'a cessé de jouer un rôle déterminant dans le développement industriel chaque fois accentué en période de crise. A partir de 1929 et plus particulièrement, après la seconde guerre mondiale, il a joué un rôle directif dans l'œuvre de reconstruction et animé l'expansion. Celui-ci a été renforcé à la lumière des principes de la théorie générale de Keynes qui met l'accent sur le rôle fondamental de l'État pour suppléer l'initiative individuelle et provoquer la croissance par la relance de la consommation. Enfin, de 1946 à 1958, il a paru justifié par la pénurie des produits et des capitaux.

Cet effort de planification a contribué à créer un climat d'expansion. A partir de 1958, il conduit le phénomène de l'intégration européenne et ranime l'agriculture (de 1958 à 1973, la production agricole croît de 70 %) ; il engage une vaste politique d'aménagement du territoire (création de la DATAR en 1963) pour lutter contre les déséquilibres engendrés par l'urbanisation et l'industrialisation ; il préside à la constitution de grands groupes industriels ou financiers privés et publics, qui viennent appuyer les grands projets dans les domaines de la recherche, de l'aéronautique, de l'acier..., n'hésitant pas à étendre, par des nationalisations rampantes, le champ d'intervention des entreprises publiques.

Le tassement de la croissance française (taux de croissance pluriannuels et annuel moyens en volume)

Croissance	1974/1980	1981/1984	1985
France	2,7	1,1	1
8 pays industrialisés	2,5	2,3	2,9
RFA	2,3	0,7	2,5

Cette longue tradition d'intervention de l'État a tellement marqué les esprits et imprégné la pensée administrative et économique française qu'elle continuera à inspirer le gouvernement affronté à la crise née du premier choc pétrolier. Les réponses qu'il tentera alors d'y apporter restent d'ordre largement dirigiste. *Cependant, et pour la première fois, elles ne permettront pas d'éviter le tassement de la croissance. D'où, également pour la première fois, leur remise en question.*

2. — *La croissance ne passe plus par l'État*

Dès 1973, avant que n'intervienne l'effet de la hausse du prix du pétrole, l'inflation sévissait en raison de mécanismes d'indexation largement répandus.

La crise de 1974 et la hausse brutale du prix du pétrole viennent mettre à nu la gravité du phénomène. Après le plan de refroidissement arrêté en cours d'année et celui de relance décidé à l'automne de 1975, la politique économique tend au rétablissement des grands équilibres (freinage des dépenses de l'État, ralentissement des augmentations de salaires dans le secteur public, contrôle de la masse monétaire, restauration de la parité du franc, mais aussi blocage des prix et contrôle des changes). *L'État est ainsi conduit, une fois de plus, à intervenir dans les mécanismes économiques et financiers.*

La majorité au pouvoir à partir de 1981 va accentuer cette évolution : les mesures qu'elle adopte à l'époque sont en effet d'inspiration étatique : traitement social du chômage, nationalisations, incitations administratives à l'emploi.

Devant l'échec de cette politique, (le déficit du budget de l'État atteint des proportions jamais vues, le chômage continue de s'accroître et l'inflation n'est pas vaincue) le choix, à partir de 1983, de mesures telles que l'abandon de l'indexation, permet certes d'enrayer la dégradation, mais non d'effacer les séquelles des excès des années 1981-1982.

C'est ainsi qu'au début de 1986, il apparaît que le taux de croissance pour l'année ne dépassera guère 2 % ; la détérioration du marché de l'emploi est pratiquement continue et l'inflation dont le taux a certes été ramené à environ 5 % reste, pour des raisons essentiellement structurelles, supérieure à celle que connaissent désormais nos partenaires et notamment le principal d'entre eux, l'Allemagne fédérale.

Dans ces conditions, la nouvelle majorité issue des élections de mars 1986 devant le caractère tentaculaire et le coût excessif des interventions économiques et sociales de l'État et tenant compte du besoin naissant d'initiative individuelle de la part des citoyens, a proposé la redéfinition des limites entre l'État, indispensable régulateur du jeu économique et ses acteurs, responsables sociaux et entrepreneurs.

Aujourd'hui, la rupture avec le passé est consommée. Elle se traduit par la mise en place d'une politique axée sur la déréglementation de l'économie, la réduction des déficits publics, la libération des prix et l'amélioration de la compétitivité industrielle.

B. — Le renouveau ?

La réponse à ce changement complet de cap ne peut être que lente puisque, comme on le sait, le temps de l'économie est long.

Certes, il s'insère dans un contexte général très amélioré : chute de 43 % du prix du pétrole importé, soit, exprimée en dollars, une diminution de près d'un quart de sa valeur, baisse quasi générale des taux d'intérêt...

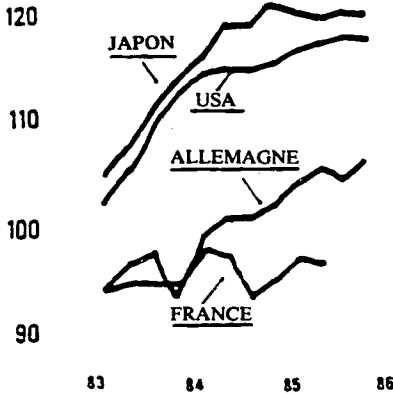
Mais d'autres facteurs sont moins favorables : incertitude concernant l'évolution future des prix du pétrole, attentisme des principaux acteurs qui commandent le développement de la demande mondiale (U.S.A., Japon, R.F.A.), enfin hésitation devant une relance trop marquée de l'économie en raison du handicap du commerce extérieur.

1. — Une croissance modérée...

La croissance du produit intérieur brut marchand devrait être de 2,3 % en 1986 (2 % en glissement) contre 1,3 % l'an dernier. L'indice général de la production industrielle hors bâtiments et travaux publics s'est élevé à 134 au mois de juin soit 2 points de plus qu'en juin 1985.

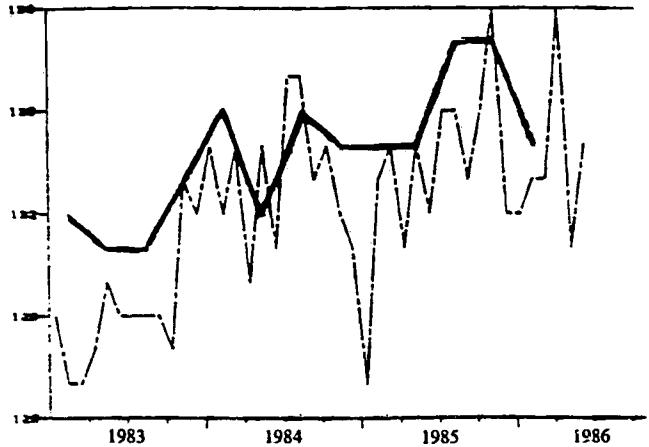
L'énergie et les biens de consommation connaissent une croissance forte. A l'inverse, les biens intermédiaires et surtout les biens d'équipement perdent des points. *Le semestre en cours verrait le double ralentissement de la consommation des ménages et de la formation brute de capital fixe des entreprises, en sorte que la production n'augmenterait que faiblement.*

Production industrielle comparée
(indice base 100 en 1980)



O.C.D.E.

Production industrielle (hors BTP)
(base 100 en 1970)
indice trimestriel (CVS)
indice mensuel (CVS)

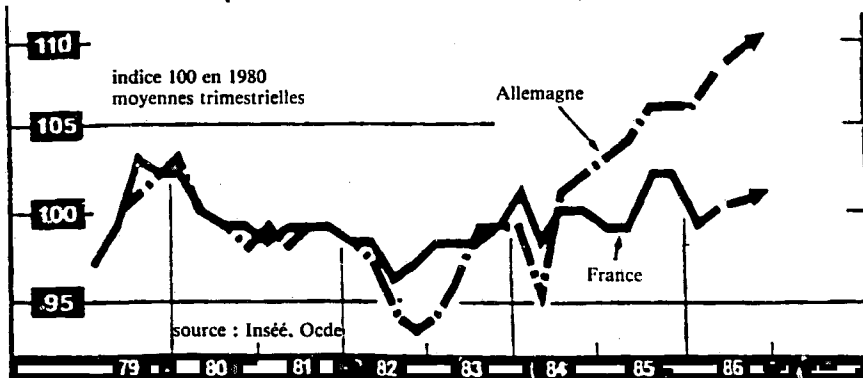


Sénat - GSI-Eco

Sur l'ensemble de 1986, on n'observerait donc aucune accélération notable de la croissance dans l'industrie manufacturière, même si l'augmentation en moyenne annuelle (+ 1,7 %) demeure supérieure à celle des deux dernières années. A cet égard, la très nette reprise observée depuis le mois d'avril dans l'automobile (+ 16 % de hausse des immatriculations au mois d'août) essentiellement due à la vive progression des exportations (+ 8 % en volume au premier semestre) ne doit pas masquer la fragilité du marché intérieur où le taux de pénétration étrangère est passé à 36,5 % au premier semestre 1986. Rappelons qu'il était de 22 % en 1980.

Le contraste avec l'Allemagne Fédérale est à cet égard saisissant.

Les productions industrielles France-R.F.A. - (1979-1986)



Lettre de l'Expansion.

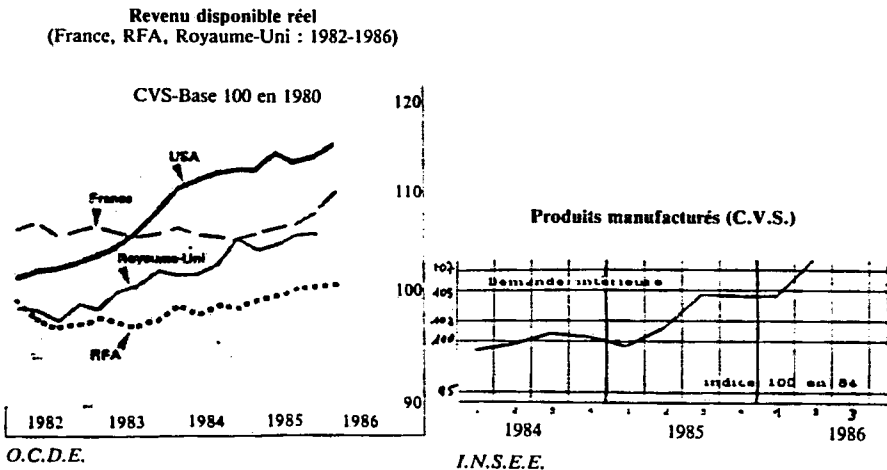
Ainsi, le contre-choc pétrolier semble n'avoir pas, pour le moment, tenu toutes ses promesses. La principale raison paraît en être *l'attentisme des producteurs industriels qui au cours du premier semestre 1986 ont privilégié l'assainissement de leurs comptes financiers dans l'attente d'une baisse supplémentaire des taux d'intérêt, seule issue possible à une reprise de l'investissement productif.*

2. — ... portée par la demande intérieure

Dans ces conditions, la croissance a été surtout portée, comme en Italie ou en Grande-Bretagne, *par la demande intérieure.*

Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages s'est en effet accru de 2,4 % au premier semestre 1986, après une progression de 1,2 % au second semestre 1985. Le ralentissement très marqué des prix en début 1986, conjugué avec le remboursement de l'emprunt obligatoire et la croissance des prestations sociales perçues par les ménages ont contribué à cette progression sensible.

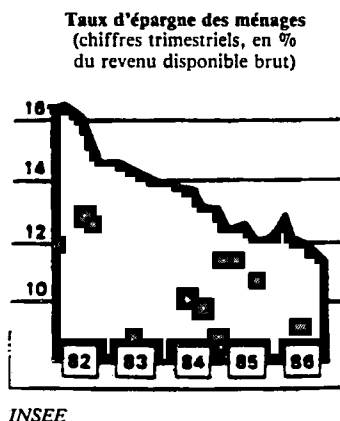
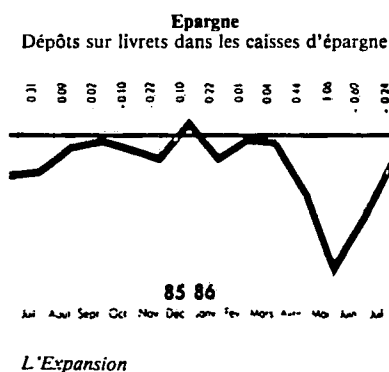
Le pouvoir d'achat devrait s'accroître encore de 2,9 % en 1986 avec toutefois un profil marqué par la forte accélération du 1^{er} semestre (+ 2,4 %) suivie d'une stabilisation, voire d'un léger recul compte tenu du relèvement de 0,7 % du taux des cotisations de l'assurance vieillesse applicable à compter du 1^{er} août 1986.



Du coup, *la consommation des ménages a progressé très fortement au premier semestre 1986 (+ 1,7 % en glissement). Toutefois, l'industrie française n'a que partiellement bénéficié de cette reprise :*

en effet, tandis que la demande intérieure progressait de 4,1 % en un an, la production intérieure n'a augmenté que de 2,3 % au profit des importations qui ont crû de 6,7 %.

Dans le même temps, l'épargne se stabilisait à son plus bas niveau comme le montrent les graphiques ci-dessous.



Au premier semestre de 1986, l'encours global des dépôts d'épargne-liquide dans les caisses d'épargne et de prévoyance et à la Caisse nationale d'épargne n'a progressé que de 2,1 % (contre 3,1 % pour les six premiers mois de 1985).

Ce mouvement de baisse affecte essentiellement les produits traditionnels :

— l'encours des livrets A et B a crû de 0,9 % au premier trimestre 1986 (contre une hausse de 2,2 % sur la même période de 1985), *cela malgré des taux d'intérêt élevés.*

— l'encours des livrets d'épargne populaire et des CODEVI a progressé respectivement de 6,8 % et 5,8 % durant les six premiers mois de l'année contre 10 % et 8,5 % au premier semestre 1985.

— par contre, *les produits d'épargne contractuelle maintiennent leur croissance* : ainsi, les dépôts sur les plans d'épargne-logement ont augmenté de 13,6 % au premier semestre 1986 (contre 13,5 % pour la même période de 1985). Les encours des livrets épargne-logement et des bons d'épargne ont évolué à des rythmes identiques à ceux du premier semestre 1985, soit respectivement + 3,9 % et + 5,7 %.

A signaler que la chute globale de l'épargne non négociable bénéficie à *l'épargne financière dont le niveau s'est élevé de 39 % au cours du premier semestre 1986*, soit un montant cumulé de 304,5 milliards de francs, ménages et entreprises confondus. Les émissions d'actions et d'obligations représentent 85 milliards de francs (soit + 12,8 % sur 6 mois), tandis que les titres courts (certificats de dépôt, bons du Trésor négociables) font aussi une percée (+ 30 milliards).

Le taux d'épargne global des ménages n'atteindrait finalement que 12 % en 1986 contre 12,3 % en 1985 (et 13,6 % en 1984). Mais surtout la répartition des formes d'épargne serait nouvelle : alors que la baisse portait auparavant surtout sur les acquisitions de logements, elle affecterait désormais l'épargne financière, la bonne tenue des actions et des obligations ne compensant pas la diminution de l'épargne liquide : la part de celle-ci dans le revenu disponible des ménages tomberait de 4 % en 1985 à 3,8 % en 1986.

3. — *L'investissement, un problème d'abord financier*

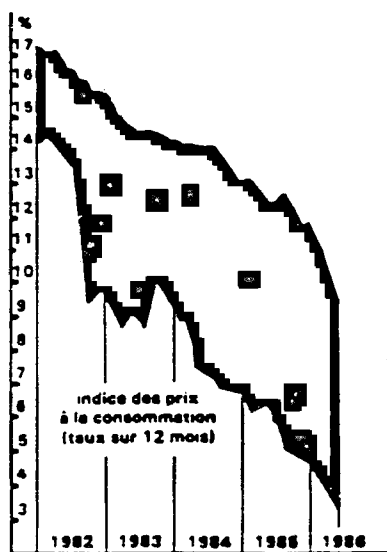
a) *Une légère reprise*

L'inflation des années 1970 s'était accompagnée en France de taux d'intérêt en général inférieurs à la hausse des prix : d'où un mouvement général d'endettement des agents économiques (les charges financières des entreprises avaient presque doublé entre 1965 et 1972-1973).

A partir de la fin de 1979, et notamment à la suite de la décision américaine de réguler le niveau de la masse monétaire par l'évolution des taux, les pays occidentaux sont entrés dans une ère de taux d'intérêts réels largement positifs, supérieurs à l'inflation.

Parallèlement, une nouvelle hiérarchie des taux s'est instaurée, les taux longs devant être supérieurs aux taux courts ; il en est résulté un développement du marché financier, et notamment du marché obligataire.

Taux d'intérêt
des emprunts du secteur privé
(1982-1986)



Crédit Lyonnais

La double courbe des taux de rendement brut des obligations et de l'indice des prix montre que les taux d'intérêt réels (représentés par l'écart entre les deux) ont fortement progressé. *Ils atteignent maintenant 7 % réel ; dans un marché favorable à l'investissement, ils devraient descendre à près de 3 %.*

Ainsi, le maintien de taux d'intérêt élevés pèse-t-il sur la reprise de l'investissement. En outre la réduction du taux de l'inflation place les entreprises françaises qui sont encore handicapées par un endettement très lourd, dans une situation très difficile, puisqu'elle les amène, pour peu qu'elles aient des ressources disponibles, à choisir entre le désendettement et l'investissement.

Évolution de l'investissement par branches industrielles
(En volume)

	1980	1981	1982	1983	1984
Total industrie	8,1	- 7,1	- 7,6	- 2,4	7,2
Biens intermédiaires	9,7	- 14,3	- 17,4	0,3	17,0
Biens d'équipement professionnel	11,0	- 4,1	- 7,0	- 3,8	2,8
Biens d'équipement ménager ...	1,7	- 11,9	8,2	- 13,2	3,9
Automobile, transport terrestre.	12,4	- 1,6	- 1,0	- 10,4	- 2,4
Biens de consommation courante.....	- 3,3	3,2	7,7	1,5	2,3

INSEE, juin 1985.

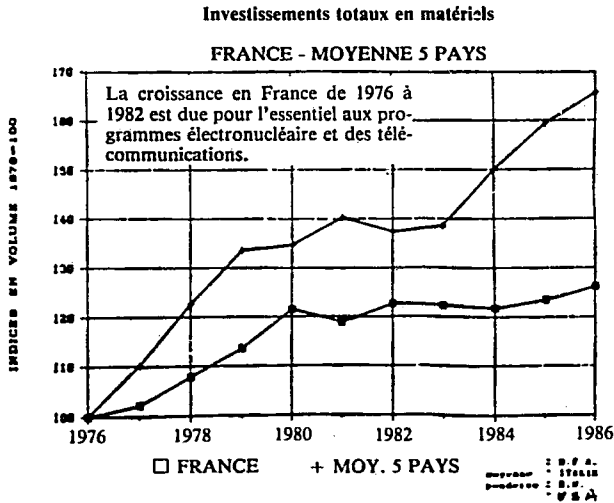
La nécessité où se trouve la France de maintenir des taux d'intérêt réels élevés pour maintenir l'équilibre de sa balance des paiements « évince » en quelque sorte l'investissement comme le montre le tableau ci-dessous :

Évolution du taux de « profitabilité »

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Taux net de profit	5,6	4,5	3,0	1,9	2,7	2,7
Taux d'intérêt réel	1,2	3,4	4,2	5,5	4,3	5,1
Profitabilité	4,4	1,1	-1,2	-3,6	-1,6	-2,4

b) *Les taux d'intérêt restent trop élevés.*

A partir de 1976, le volume d'investissement de la France en matériels fait apparaître un décalage croissant par rapport à ses principaux concurrents, décalage très fortement accentué depuis 1983.



Fédération des industries mécaniques
et transformatrice des métaux

Après une croissance en volume des équipements de + 1,9 % en 1985, l'investissement des entreprises augmenterait en 1986 de 4,6 %. Cette reprise semblait se diffuser à tous les secteurs à la fin du premier semestre de 1986 avec des perspectives inégales d'un secteur à l'autre : forte augmentation en volume dans la chimie (5 à 10 %), la mécanique (5 %), le textile, maintien en légère progression par rapport au taux

observé l'an dernier pour l'automobile, l'aéronautique, le meuble, le raffinage. Outre les investissements proprement industriels, ceux des services, des commerces et des entreprises du bâtiment — travaux publics devraient également s'accroître cette année, à la différence de l'an dernier.

En fait, le problème est essentiellement financier : si du côté des marges, la situation se redresse grâce notamment à l'allègement des coûts des matières premières et à la modération des salaires, côté rentabilité, il apparaît que le loyer de l'argent s'est alourdi en termes réels sous l'effet de la désinflation tandis que la rentabilité des fonds propres est encore très inférieure aux taux d'intérêt réels. Dès lors, le redémarrage de l'investissement reste fragile.

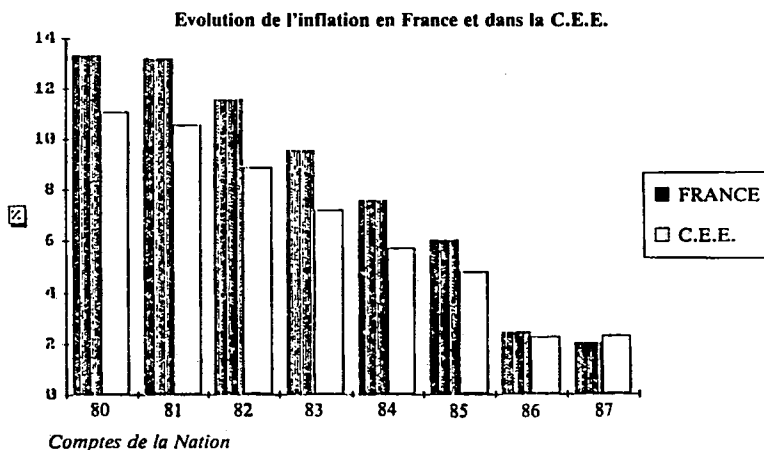
4. — *Le pari de la libération des prix*

Le gouvernement s'était fixé pour objectif au printemps de ramener l'inflation à 2,3 % en 1986.

Au vu des derniers indices des prix à la consommation (0,1 % en juillet et en août, 0,4 en septembre), l'objectif assigné est en voie d'être atteint. En effet, le rythme annuel d'inflation s'établit à 2 % sur les douze derniers mois et à 1,2 % depuis le début de l'année.

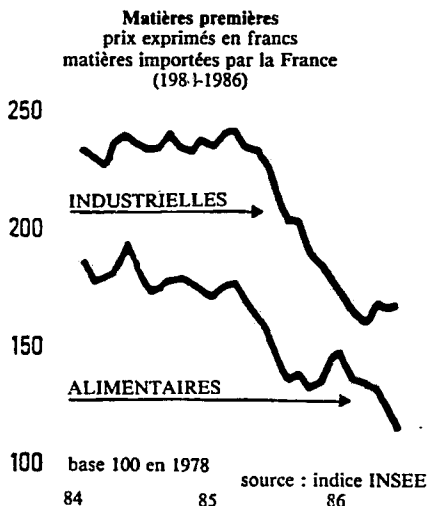
Ces résultats, les meilleurs obtenus depuis vingt ans, confirment le mouvement de désinflation amorcé depuis plusieurs semestres en France.

Toutefois, en termes comparés, un écart d'inflation persiste avec nos principaux partenaires : le rythme annuel d'inflation fin juin 1986 était de 2,3 % en France contre 1,7 % aux États-Unis, + 0,5 % au Japon et - 0,2 % en Allemagne Fédérale.

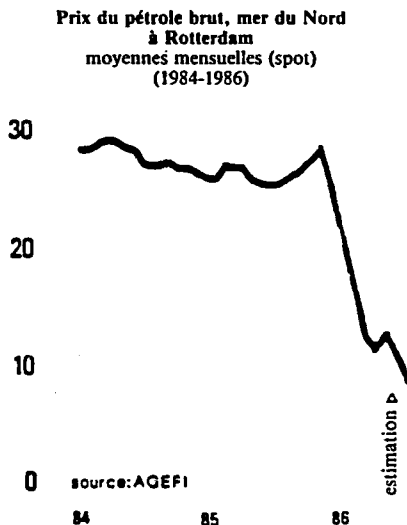


Cette performance de l'économie française doit cependant être considérée au regard de l'environnement international :

— *la désinflation importée est importante. La chute des prix pétroliers et des matières premières atteint — 22,3 % sur un an.*



I.N.S.E.E.



La Vie Française

— *l'effet sur le coût des consommations intermédiaires est net.* Pour l'ensemble du secteur productif, agriculture incluse, l'évolution des coûts marque un ralentissement de — 1,8 % au premier trimestre 1986. La diminution pourrait atteindre — 5 % en année pleine dont 2 % à 2,5 % dans la seule industrie.

Hors énergie, l'évolution des prix, s'est établie à 0,4 % au mois de juillet 1986, soit 4,1 % en tendance annuelle.

S'agissant des perspectives pour le second semestre 1986, outre les facteurs liés au contexte international, l'incertitude réside essentiellement dans les effets de la libération des prix qui devrait être totale avant la fin de l'année, et singulièrement *celle des prix des services*. L'analyse sectorielle de l'indice des prix à la consommation du mois de juillet fait apparaître l'existence, en glissement annuels, des hausses persistantes relativement fortes, notamment en ce qui concerne le groupe alimentaire (+ 2,4 %), l'habillement et le textile (+ 6,5 %), les produits manufacturés du secteur privé (+ 4,8 %) et les services de celui-ci (+ 4,6 %).

Sans doute, la répercussion de la baisse du coût de l'énergie sur les prix de vente à la production n'est-elle pas totale, les gains acquis ayant été affectés en priorité à l'assainissement financier des entreprises. A cet égard, le second semestre 1986 verrait une diffusion progressive de la désinflation au travers de l'appareil productif dont le consommateur final serait le principal bénéficiaire.

Il demeure que les prix de détail devraient connaître une croissance plus rapide au second semestre qu'au premier de l'ordre de 1,8 % (1,4 % dans l'hypothèse d'un prix du baril stabilisé à 15 dollars).

Dans ce contexte, la poursuite de la libération des prix, dont 20 à 25 % sont encore réglementés, constitue indéniablement un pari. Il est à craindre que la mise en œuvre des nouveaux textes sur le droit de la concurrence ne suffise pas à empêcher les réajustements qui risquent d'intervenir après des décennies de contrôle.

5. — *La réduction des charges*

Le fait est aujourd'hui largement admis : la reprise de la croissance passe par l'allègement des charges qui pèsent sur l'économie. C'est donc en ce sens que les pouvoirs publics se sont engagés.

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

Selon l'INSEE, 14 % seulement des industriels s'estiment handicapés aujourd'hui par la hausse de leurs charges (salaires, cotisations, approvisionnements) ; ils étaient 45 % en fin 1984.

Cette situation nouvelle s'explique par :

— *la décélération des prix.* En effet, les entreprises n'ont pas jusqu'à présent entièrement répercuté la baisse des coûts de l'énergie : ainsi la hausse des prix des produits manufacturés privés (c'est-à-dire sans tenir compte de l'énergie) a atteint 4,8 % entre juillet 1985 et juillet 1986, alors que sur cette période la hausse des prix moyenne n'a été que de 2 %.

— *l'amélioration de la trésorerie des entreprises.* En 1986, les entreprises devraient retrouver un taux d'épargne brute proche de celui des années précédant le premier choc pétrolier (12,6 % selon les prévisions officielles contre 10,6 % en 1985). Rappelons que l'an dernier les

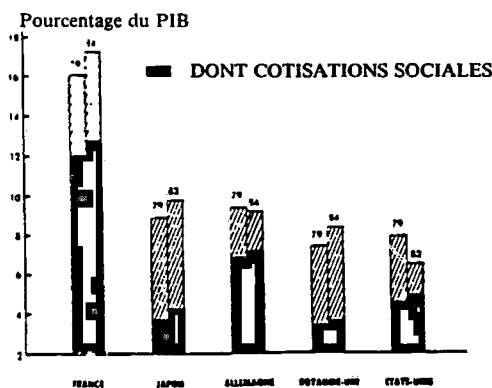
frais financiers ont représenté encore près de 35 % de la marge brute des sociétés privées (contre 28 % en 1979 et moins de 25 % en 1970-1973), soit *l'équivalent des 2/3 de leur capacité d'autofinancement*.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'elles consacrent l'essentiel de leurs nouveaux profits à réduire leur endettement.

En outre, l'accent est mis sur la diminution de leurs charges sociales et fiscales qui sont parmi les plus importantes des grands pays industriels.

En effet, si les salaires sont loin d'être les plus élevés, la somme des charges salariales représente 81 % contre 64 % pour la moyenne des pays de l'O.C.D.E. Mais surtout contrairement à ce qui s'est passé en France, *chez ces derniers la productivité a progressé beaucoup plus rapidement que le coût de la main-d'œuvre.*

Charges des entreprises 1979-1984
(en % du P.I.B.)



Déjà le collectif budgétaire pour 1986, s'était engagé dans cette voie avec une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés de 50 à 45 %. La réduction de 16 % des bases de la taxe professionnelle va également dans ce sens : elle devrait se traduire dès 1987 par un allègement supplémentaire de 5 milliards de francs ; il en est de même de la suppression progressive de la taxe sur certains frais généraux et de la déductibilité de la provision comptable pour congés payés.

b) *La dépense publique est freinée*

1) *Le déficit budgétaire se réduit...*

Pour la première fois, en 1987, la dépense publique augmentera moins que le P.I.B. en volume (+ 1,8 % contre 2,8 %) et que la hausse des prix (+ 2 %).

Il faut savoir que la France est, avec les États-Unis, l'un des grands pays dont la part du déficit public dans le PIB n'a pas été réduite de 1980 à 1985 :

Soldes financiers des administrations publiques
(en % du PIB)

	1980	1985	Écart
États-Unis	- 1,2	- 3,9	- 2,7
Japon	- 4,5	- 1,7	+ 2,8
R.F.A.	- 2,9	- 1,2	+ 1,7
France	+ 0,2	- 3,3	- 3,5
Royaume-Uni	- 3,5	- 3,4	+ 0,1

OCDE

Même, sur cette période, l'alourdissement du déficit a été plus marqué en France (3,5 % du PIB) qu'aux États-Unis.

Or, les effets pervers d'un tel déséquilibre sur le marché financier sont connus : alors qu'en 1980, la quasi-totalité de l'épargne disponible se portait vers les entreprises, en 1985 seulement 36,5 % de l'épargne disponible s'est dirigée vers le secteur productif : *le financement des déficits publics a alors absorbé 73,5 % de l'épargne nationale et exercé une poussée à la hausse des taux d'intérêt.*

D'ailleurs, la ponction du Trésor sur le marché des capitaux français s'est encore accentuée en 1986. Alors que, pour l'ensemble de l'année dernière, elle était de 100 milliards de francs, elle s'élevait déjà à la fin de septembre 1986 à 97 milliards de francs.

Aussi dès le collectif budgétaire pour 1986, le gouvernement s'est-il efforcé de réduire le déficit de 1,4 milliard de francs. Pour 1987, il se propose de le ramener de 145,3 à 128,6 milliards de francs (soit une réduction de 16,7 milliards en francs courants par rapport à 1986), le solde prévisionnel budgétaire représentant dès lors 2,5 % du PIB.

La lenteur de cette amélioration s'explique par le poids du passé.

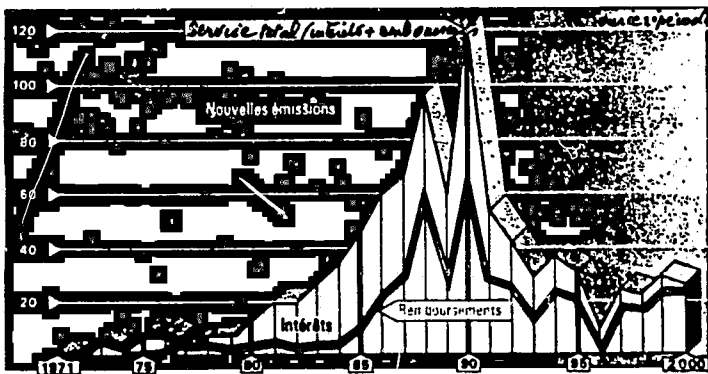
En effet, les opérations de nationalisation ont coûté à l'État plus de 35 milliards de francs pour indemniser les anciens actionnaires (au 31 juillet 1986). En outre, bien que l'intervention des Pouvoirs publics dans le financement des entreprises nationalisées, principalement effectuée par le biais des dotations en capital, ait représenté plus de 50 milliards de francs entre 1982 et 1986, il a fallu, dans le collectif budgétaire de 1986, prévoir près de 20 milliards de francs supplémentaires, afin d'assainir la situation financière des entreprises publiques.

Cependant, le programme de privatisation qui s'engage va permettre de diminuer la ponction de l'État sur le marché financier (sur ce point l'affectation des produits de la privatisation à l'amortissement de la dette de l'État aura également un effet bénéfique) et d'alléger le poids que font peser les entreprises publiques sur le budget de l'État.

2) ... mais le fardeau de la dette publique reste lourd

Cependant, la dette intérieure est condamnée à s'accroître comme le montre le graphique ci-dessous en raison du remboursement à partir de 1988 des emprunts passés et en 1990 de celui des obligations renouvelables du Trésor émises en 1984 et dont les intérêts cumulés ne sont acquittés qu'à terme échu.

Evolution de la charge de la dette intérieure
(en milliards de francs)



Pour le moment (cf. tableau ci-dessous), on constate un accroissement de la dette moyen-long terme qui, de juillet 1985 à juillet 1986 a augmenté de 36 %. Cependant celui-ci tend à se ralentir puisque de décembre 1985 à mars 1986, il a été de 10,8 % et seulement de 8,7 % depuis cette date.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA DETTE

(En milliards de francs.)

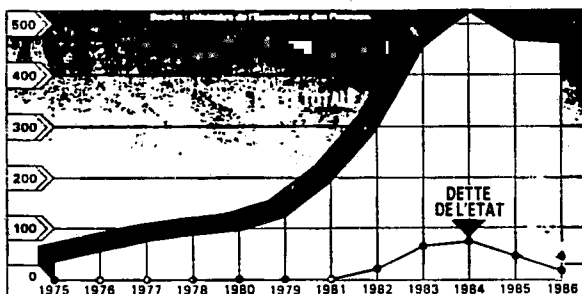
Éléments de l'endettement	Juillet 1985	Mars 1986	Juillet 1986	Variation juil. 86/juil. 85 (en %)
Dette à moyen et long terme .	363,3	454,8	494,9	+ 36
Dette à court terme	463,4	473,9	461,2	- 0,5
Bons du Trésor	425,7	450,4	435,0	
Emprunts à court terme	14,2	-2,1	0,9	
Concours Banque de France .	23,5	25,6	25,3	
Total	826,7	928,7	956,1	+ 15,6
Dépôt des correspondants et des particuliers	245,7	233,5	247,8	+ 0,8

Rappelons que la charge de la dette représente désormais 10 % environ de l'ensemble des masses budgétaires : elle est passée de 26 milliards en 1980 à 89 milliards en 1986 et augmenterait spontanément d'environ 20 % l'an. Cette dynamique rend la maîtrise de la dépense publique particulièrement délicate.

c) La dette extérieure de l'État diminuée

Alors que de nombreux autres grands pays industrialisés ralentissaient le rythme de leur engagement extérieur, la France y a recouru à partir de 1981 à un rythme inquiétant puisque de janvier 1981 à décembre 1983, la dette extérieure a été multipliée par quatre en francs courants. Elle représentait au 31 mars dernier 463 milliards de francs.

Evolution de la dette extérieure



Certes la charge de cette dette a décliné spontanément à la suite de la baisse du cours du dollar et des taux d'intérêt. Mais le gouvernement s'est engagé dans une vaste opération de réduction du montant de la dette extérieure de l'État. C'est ainsi qu'il a procédé, sur un total de 5,9 milliards de dollars — niveau de mars 1986 — au remboursement de :

— 1 740 millions de dollars (400 millions en avril 1986 et 1 340 millions en mai 1986) sur les 3 milliards restant dûs au titre du premier emprunt d'automne 1982 (1),

— 1 800 millions de dollars (juillet 1986) sur les 3,35 milliards environ dûs au titre de l'emprunt C.E.E. de juin 1983.

Ainsi en trois mois, *la dette extérieure de l'État a été ramenée de 5,9 milliards de dollars à 2,35 milliards de dollars soit environ 17 milliards de francs, grâce à l'amélioration de la situation de nos réserves en devises mais aussi à l'apport des capitaux en provenance de l'étranger. Cependant, la situation de ces derniers est éminemment volatile.*

6. — Une inconnue : la baisse des taux d'intérêt

Avec la diminution du taux d'inflation dans les économies occidentales, la baisse des taux d'intérêt se généralise. Celle-ci est effectivement essentielle. En effet *des taux élevés* constituent un frein à l'investissement dans la mesure où sa rentabilité, de l'ordre de 4 %, reste inférieure à celle des placements financiers. C'est ainsi *qu'au niveau mondial, les échanges sur les capitaux représentent aujourd'hui dix fois le volume des échanges sur les marchandises.*

Pour sa part, le gouvernement français a pu, grâce à la dévaluation du franc, réduire de 15 % les taux d'intérêt réels pratiqués en mars dernier. Mais cette décline se heurte à trois obstacles :

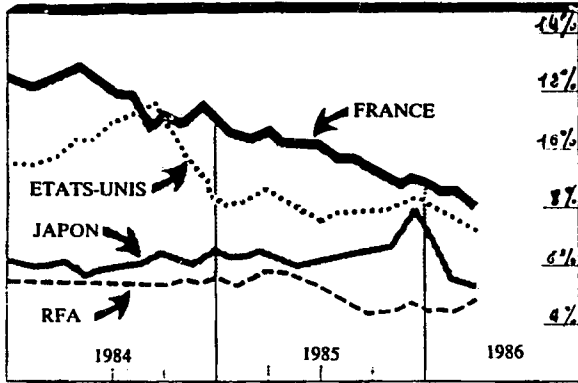
— le refus jusqu'à présent de l'Allemagne fédérale, forte des excellents résultats de son économie à accélérer encore sa croissance par cette voie ;

— le souci des pouvoirs publics de ne pas laisser se dégrader la fragile parité entre le franc et un mark à la hausse ;

— le coût de gestion du système bancaire aux prises avec un niveau élevé de frais généraux.

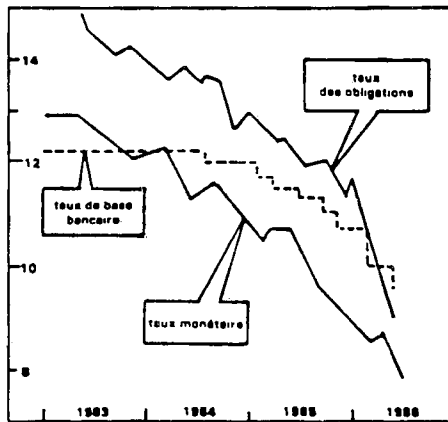
(1) le gouvernement Fabius avait remboursé pour sa part 1 milliard de dollars en 1985 (400 millions en août et 600 millions en décembre) sur un total de 4 milliards.

Taux nominaux à court terme



I.N.S.E.E.

Baisse des taux



Il reste qu'il est satisfaisant de constater que les taux d'intérêt réels entre l'Allemagne fédérale et la France se rapprochent très sensiblement (environ 4,8 % dans ces deux pays).

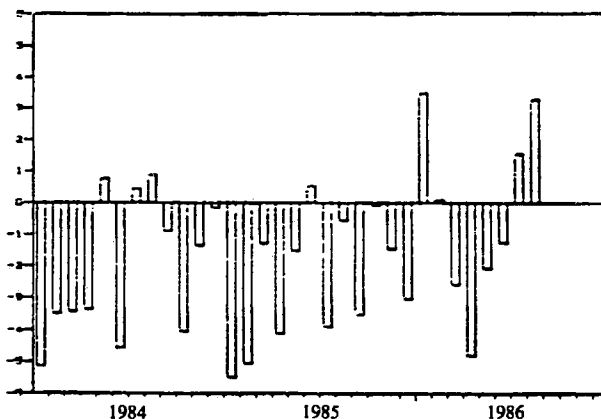
Le mouvement se poursuivra-t-il ? La réponse restera incertaine aussi longtemps que les énormes déficits, budgétaire et commercial, dont souffre l'économie américaine, continueront de peser sur l'équilibre de l'économie mondiale.

7. — Les échanges extérieurs : l'inquiétude persiste

En dépit du considérable allègement de la facture pétrolière, le déficit cumulé du commerce extérieur s'élevait encore à la fin du mois d'août 1986 à 2,4 milliards de francs (contre - 18,2 milliards sur la

même période de 1985). *Le redressement est réel* mais on peut se demander si les perspectives de croissance permettront d'obtenir l'excédent commercial de 17 milliards de francs prévu pour la fin de l'année. A cet égard, le déficit du mois de septembre (– 2,9 milliards de francs) est inquiétant.

Solde mensuel du commerce extérieur (1984-1986)
(en milliards de francs)



Sénat - GSI-ECO

Une analyse détaillée des différentes composantes du commerce extérieur montre que *les effets bénéfiques de la manne pétrolière ont été pratiquement annulés par une réduction de notre excédent industriel*. Ainsi, les tendances qui déjà commençaient à poindre en 1985 se trouvent aujourd'hui largement renforcées.

a) *La rupture de 1985*

Depuis 1982, année record en matière de déficit des échanges extérieurs, le redressement du commerce extérieur français s'appuyait sur deux principaux vecteurs : *une croissance des excédents agro-alimentaires et surtout, un essor de l'excédent industriel*. Dès lors, *malgré le poids de la facture pétrolière*, le déficit annuel s'était progressivement réduit pour revenir à 24,7 milliards de francs à la fin de 1984 en données FAB-FAB (1).

(1) FAB : franco de port, sans assurance ni fret.

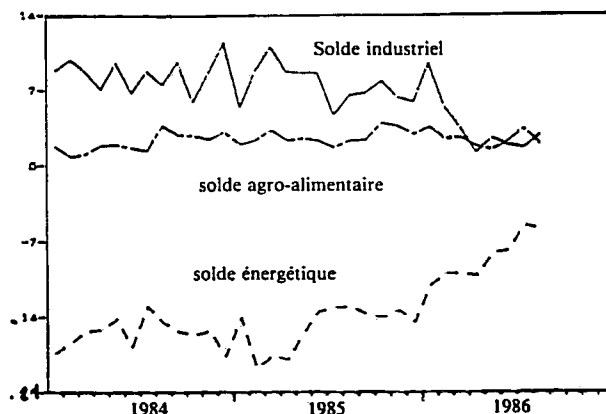
Soldes annuels du commerce extérieur (1984-1986)
(en milliards de francs)

	1984	1985	1986 1 ^{er} semest.
Total des marchandises	- 59,1	- 60,8	- 21,6
agro-alimentaire	+ 25,6	+ 31,1	+ 13,8
énergie	- 187,3	- 180,5	- 57,8
produits manufacturés (a).....	+ 102,9	+ 89,0	+ 23,8

(a) y compris matériel militaire et divers.
I.N.S.E.E.

Dans ce contexte, on peut considérer l'année 1985 comme celle de la rupture : sans doute le déficit s'est-il alors stabilisé à 24 milliards de francs en données FAB-FAB, soit un chiffre pratiquement identique à celui de l'année précédente mais trois évolutions distinctes sont apparues qui continuent à se faire sentir aujourd'hui.

Evolution des principaux soldes mensuels (1984-1986)
(en milliards de francs)



Sénat - GSI-Eco

1) *Une sensible diminution du déficit énergétique.* En 1985, les fluctuations du dollar ayant partiellement équilibré l'effondrement du prix du pétrole, la facture énergétique n'avait enregistré qu'une faible diminution de 3,4 %. Or, aujourd'hui, la chute du cours de la devise américaine se cumule avec la diminution du prix du pétrole et la France en bénéficie pleinement : *notre facture énergétique a représenté près de 58 milliards de francs au premier semestre 1986, soit une réduction de 58 % environ par rapport à la même période de l'année précédente.* Dans le même temps, le prix de la tonne de pétrole importé est revenu de 2 020 F à 945 F.

2) *Une stabilisation à un niveau élevé de l'excédent agro-alimentaire.*

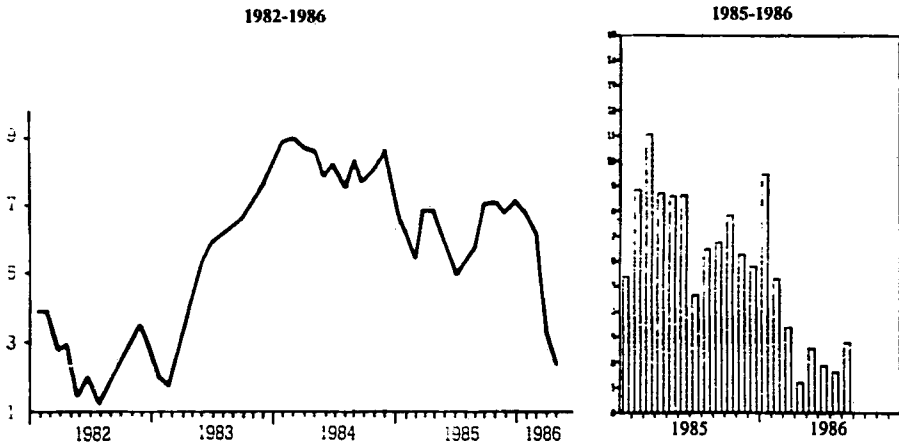
Souvent qualifié « d'or vert » de la France, le secteur agro-alimentaire a enregistré en 1985 un excédent record (31,1 milliards de francs) : celui-ci est dû, en fait, aux récoltes exceptionnelles de 1984 qui, associées à la perte de compétitivité des produits américains, ont entraîné une augmentation sensible des ventes de céréales (+ 9 %) et de vins ou spiritueux (+ 14 %) alors que le solde des échanges de l'industrie agro-alimentaire est demeuré stable.

Or, les premiers résultats de 1986 montrent que la baisse du dollar s'accompagne d'une réapparition des produits américains et d'une intensification de la concurrence sur des marchés traditionnellement ouverts aux produits français (Égypte ou Algérie en particulier) : pour les six premiers mois un léger recul (- 4,2 %) est observé par rapport à la période correspondante (13,8 milliards de francs contre 14,4 milliards).

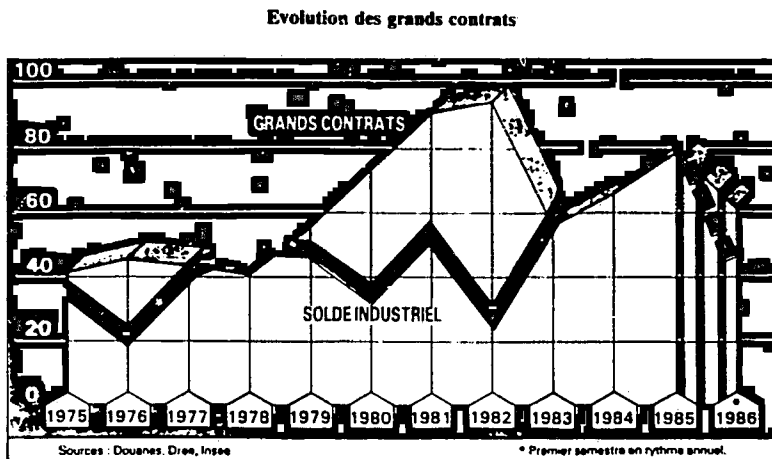
3) *La chute de l'excédent industriel.*

L'excédent des produits manufacturés, qui atteignait 102,9 milliards de francs en 1984, ne représentait plus que 89 milliards à la fin de 1985. Sur les six premiers mois de 1986, il ne s'est élevé qu'à 23,8 milliards de francs, marquant ainsi *une chute de près de 55 % par rapport au premier semestre de 1985.*

Solde mensuel des échanges de biens manufacturés
(en milliards de francs)



Comme le révèle le graphique ci-dessous, *le recul des exportations industrielles suit assez exactement l'évolution des grands contrats avec un délai de deux ans qui correspond à leur mise en œuvre.*



Le Nouvel économiste

b) *La France à contre-pied*

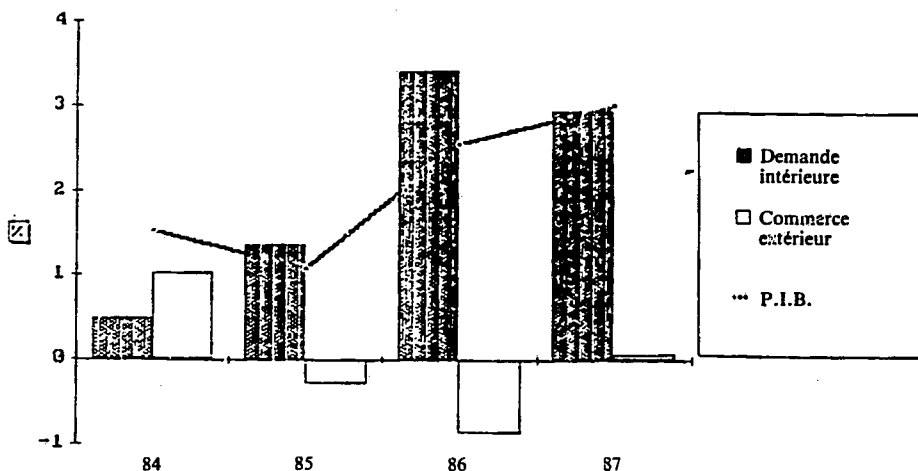
Outre cet élément important, la dégradation de nos échanges de biens manufacturés résulte de la conjugaison de deux facteurs : un décalage conjoncturel qui se cumule avec des difficultés structurelles.

1) *Un décalage conjoncturel*

Au cours des trois dernières années, la France avait bénéficié d'un décalage conjoncturel favorable : la mollesse de la demande intérieure permettait de limiter les importations alors que nos exportations se trouvaient tirées par la croissance de nos partenaires économiques.

Or, la situation s'est totalement inversée au premier semestre 1986. D'une part, la demande intérieure française s'est sensiblement raffermie, entraînant une progression des importations de biens industriels, tandis que les exportations de biens industriels ont diminué par rapport à leur niveau du quatrième trimestre 1985, du fait de la faible demande extérieure et de l'impact de la baisse du dollar sur la compétitivité des produits français. Les projections pour 1987 redressent à peine cette tendance.

Contributions à la croissance du P.I.B. marchand



Comptes de la Nation

2) Une structure géographique des exportations défavorable.

La structure des exportations françaises s'organise autour de deux grands pôles : la Communauté Économique Européenne et les pays « hors O.C.D.E. ». Or, en dépit d'un recentrage au cours des dernières années, la France reste relativement peu présente dans les pays de l'O.C.D.E. hors C.E.E. (États-Unis et Japon en particulier) alors que cette zone est désormais la plus active. Une telle structure pèse sur les échanges de biens industriels, qui représentent plus de 80 % de nos exportations.

Soldes industriels par zones (1979-1985)
Chiffres douaniers en milliards de francs courants

Soldes CAF-FAB	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CEE	- 20	- 31,2	- 39,5	- 64,4	- 55,7	- 50,7	- 55,1
OCDE hors CEE	- 10,7	- 22,1	- 21,6	- 31	- 25,3	- 13,8	- 11,8
Monde hors OCDE	67,3	70,2	93,3	106,5	117,4	127,2	117,1
TOTAL (1)	36,6	16,9	32,2	8,1	36,4	62,7	50,2

Comptes de la nation.

Ainsi l'excédent industriel est réalisé sur les seuls pays en développement, alors que nos échanges avec les pays industriels sont largement déficitaires.

(1) Hors matériel militaire, celui ayant permis de dégager en 1985 un excédent de 30,4 milliards de francs.

Par ailleurs, les pays pétroliers, ceux de l'O.P.E.P. en particulier, non seulement doivent maintenant faire face à de sérieuses difficultés dues à la baisse simultanée du prix du pétrole et du cours de la devise américaine mais encore ont été conduits depuis 1985 à limiter leurs achats tout en s'orientant vers des fournisseurs de la zone dollar afin d'éliminer les effets de changes. Ainsi s'explique que sur les cinq premiers mois de 1986, nos exportations de biens industriels en direction de l'O.P.E.P. ont chuté de 20 %.

En revanche, la France n'a pas réussi à s'implanter aux États-Unis, et ceci malgré la forte progression du dollar durant la période 1980-1985 : au cours de ces cinq années, notre part dans les importations américaines totales en valeur est passée de 2,2 % à 2,7 %, alors que dans la même période, la part de la R.F.A. progressait de 1 point pour s'établir à 5,9 %, portant ce pays au rang de troisième fournisseur des États-Unis.

3) La compétitivité de nos prix s'effrite

En dépit du net ralentissement constaté au cours des deux dernières années, l'inflation française reste en général supérieure à celle de ses concurrents européens. C'est ainsi, que depuis la dévaluation de 1983, le différentiel d'inflation cumulé a atteint 12 % avec l'Allemagne fédérale, notre principal partenaire, entraînant un véritable laminage de la compétitivité de nos prix.

Indice de compétitivité des prix (exportations de produits manufacturés)
(1983-1985)

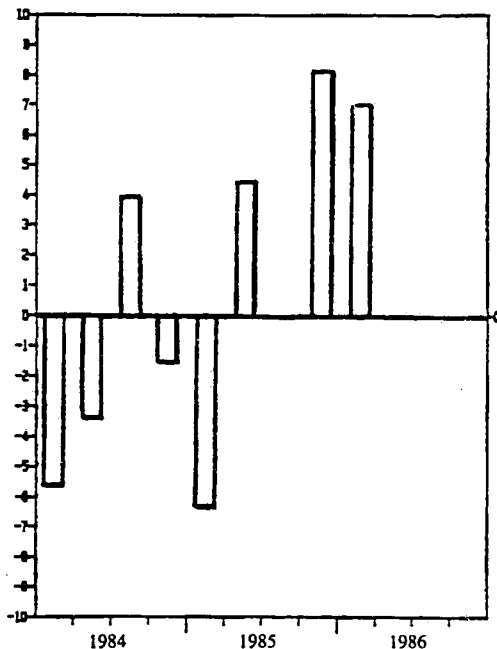
	1983	1984	1 ^{er} trimestre 1985	2 ^e trimestre 1985	3 ^e trimestre 1985
RFA	97,3	93,1	91,2	90,1	90,5
Italie	114,4	110,8	110,3	106,7	103,6
Pays-Bas	96,5	94	90,3	89,9	90,7
UEBL	97,2	95,1	91,6	92,5	91,4
Royaume-Uni	111,5	108,9	105,1	110,7	110,6
États-Unis	148,3	153,5	169,9	158,7	145,7
Japon	116,1	119	120,7	116,5	109,4
7 partenaires	106,7	104,3	103,3	102,1	100,4
4 partenaires SME	100,8	97,5	95,3	94,2	93,6

Le réajustement monétaire d'avril dernier n'apporte qu'une réponse provisoire : la libération du contrôle des changes, la baisse des taux d'intérêt, l'assouplissement du marché du travail et l'allègement des charges constituent en fait les véritables mesures susceptibles de renforcer le tissu industriel français et la compétitivité de ses produits.

c) *La balance des paiements se redresse*

Les transactions courantes, dont le solde est redevenu positif en 1985 (3,1 milliards de francs), laissent apparaître pour les six premiers mois de l'année 1986 un excédent de 9,8 milliards de francs en données CVS (contre un déficit de - 4,8 milliards de francs pour la période correspondante de 1985).

Solde des transactions courantes
(données trimestrielles-milliards de F)
(1984-1986)

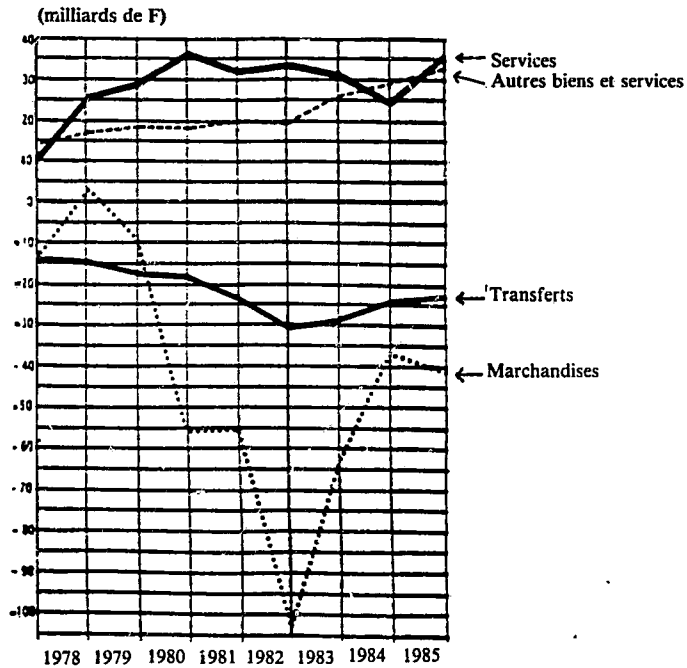


Sénat - GSI-Eco

Cette situation s'explique notamment par :

— *la contraction du déficit énergétique* sous l'effet de la baisse conjuguée du dollar et du prix du pétrole, mais s'accompagnant d'un repli de l'excédent agro-alimentaire et d'une dégradation de l'excédent industriel.

Solde des composantes des transactions courantes
(1978-1985)



Ministère des Finances

— *la progression d'un excédent des services* résultant d'une diminution du déficit au titre des services liés au commerce extérieur et au titre des revenus et d'une amélioration du solde des opérations gouvernementales. Mais le poste « *tourisme* » qui avait enregistré un excédent de 30 milliards de francs en 1985 devrait voir celui-ci réduit pour l'année en cours, les événements internationaux et la baisse du dollar ayant entraîné une chute de plus de 25 % du nombre des touristes américains.

— *la réduction du montant de notre dette publique extérieure* exprimé en francs : la charge des intérêts s'est stabilisée à 9 milliards de francs, permettant ainsi de réduire de près de 2 milliards de francs le déficit du poste « opérations du gouvernement français ». A la suite des remboursements anticipés, intervenus à partir d'avril 1986, cette tendance s'est accentuée.

Enfin, par suite de l'élargissement de la C.E.E., la France a bénéficié d'un gonflement des versements effectués par des organismes communautaires tels que le Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ou le Fonds Européen de développement régional (FEDER) et destinés à l'aménagement des départements du Sud-Ouest. Au total, *le déficit des transferts unilatéraux s'est contracté de près de 2 milliards de francs.*

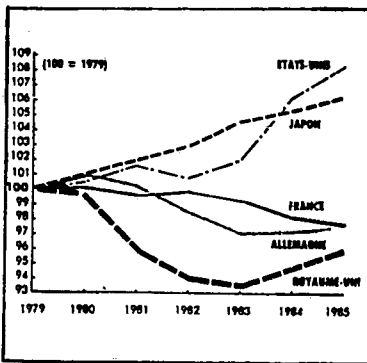
CHAPITRE III

SOCIAL : DES MUTATIONS INÉVITABLES

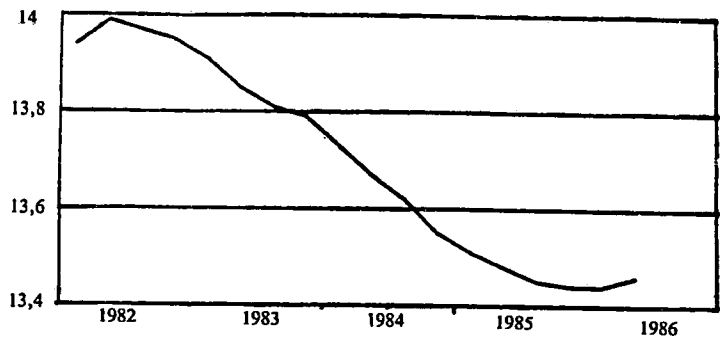
1. — *L'emploi semble se réveiller...*

Depuis le début de l'année 1986, on observe un certain raffermissement du marché de l'emploi : ainsi, durant le premier semestre 1986, et pour la première fois depuis 1982, l'économie française a créé plus d'emplois salariés qu'elle n'en a perdu.

Population active



Niveau des effectifs salariés (1982-1986)



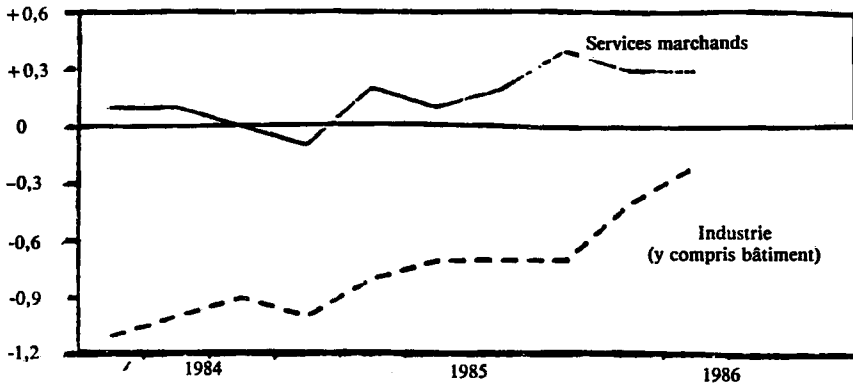
Les effectifs salariés de l'ensemble des secteurs marchands non agricoles ont augmenté de 0,1 % respectivement au cours du premier puis du second trimestre, ce qui se traduit par la création nette de 15 000 emplois sur un total de 13 450 000.

Ce mouvement de reprise affecte de façon très diverse les différents secteurs. Ainsi, on constate :

— la poursuite de l'accroissement des effectifs dans le secteur des services marchands où le nombre des salariés est passé de 7,421 millions à 7,471 millions en six mois ;

— un ralentissement de la réduction des effectifs dans les secteurs industriels tandis que le bâtiment et les travaux publics sont redevenus créateurs d'emplois au second semestre.

Taux de variation des effectifs salariés (1984-1986)
(valeur trimestrielle - en %)



Sénat - GSI-Eco

Il est cependant hasardeux d'en tirer des conséquences au plan général, les salariés des secteurs marchands non agricoles représentant 56 % de la population active et 62 % de la population active occupée. Au reste, la progression observée est insuffisante pour absorber l'accroissement de celle-ci dû au jeu normal des phénomènes démographiques, ce qui explique que le chômage continue de s'étendre.

2. — ... mais le chômage continue de croître

La faible décrue du chômage, enregistrée au milieu de l'année dernière, s'est brusquement arrêtée au mois de novembre ; depuis cette date, le nombre des demandeurs d'emploi est en accroissement.

a) Le haut niveau des demandes d'emploi

A la fin du mois d'août 1986, 2 436 000 personnes étaient à la recherche d'un emploi à temps plein (soit + 0,5 % par rapport à juillet et + 2,7 % sur un an).

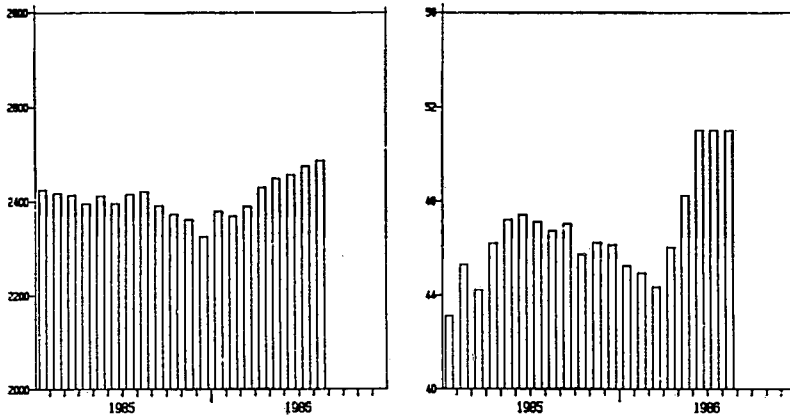
Parallèlement, les demandes d'emploi à temps partiel étaient de 147 000 (soit + 4,3 % en un an), alors que les demandes portant sur un travail à durée déterminée régressaient à 58 200.

Au total, le nombre des demandes d'emploi toutes catégories s'élevait à 2 578 900, soit un accroissement de 2,5 % en un an.

Demandes d'emploi non satisfaites (1985-1986)

Offres d'emploi non satisfaites (1985-1986)

(en fin de mois - données CVS)

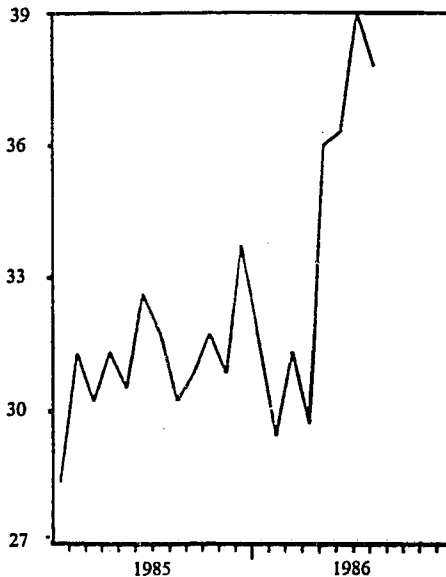


Sénat - GSI-Eco

b) Le réveil des offres d'emploi

Cette aggravation du chômage s'accompagne toutefois d'un phénomène nouveau qui pourrait faire naître quelque espoir, à savoir le redressement depuis le mois de mars dernier du nombre des offres d'emploi non satisfaites ainsi qu'en témoigne le graphique suivant :

Offres d'emploi déposées au cours du mois (1985-1986)
(en milliers - données CVS)



Sénat - GSI-Eco

Ainsi, 37 800 offres d'emploi à temps plein et à durée indéterminée ont été déposées au cours du mois d'août 1986, soit 20 % de plus qu'au mois de janvier précédent. Il est néanmoins difficile d'évaluer dans cet ensemble la part résultant de la mise en place du nouveau plan pour l'emploi des jeunes et celle directement liée à la conjoncture économique.

Cette reprise en matière d'offres d'emploi à durée indéterminée intervient alors que le recours à des contrats à durée déterminée s'est lui-même accru : en effet, durant le premier semestre 1986, l'A.N.P.E. a reçu 170 700 offres de ce type (soit + 15 % par rapport à la même période de l'année 1985 et + 28 % par rapport au premier semestre 1984).

c) *Jeunes* : - 2,8 % ; *adultes* : + 10,7 %

Sur les 315 000 demandes d'emploi enregistrées par l'A.N.P.E. au cours du mois d'août 1986, près de 126 500 étaient consécutives à la fin d'un contrat à durée déterminée. En constante progression depuis de nombreuses années, ce facteur représente désormais 40 % des motifs d'inscription contre 37,7 % en août 1985 : d'où la nécessité de modifier les règles régissant ce type de contrat afin de faciliter les occasions de réembauche et donc de limiter la période d'attente entre deux emplois.

Le chômage affecte de plus en plus les femmes dont les effectifs, au titre des demandes d'emploi, ont augmenté en un an, d'août 1985 à août 1986, de + 5,4 % (contre une croissance sur la même période de + 0,2 % pour les hommes).

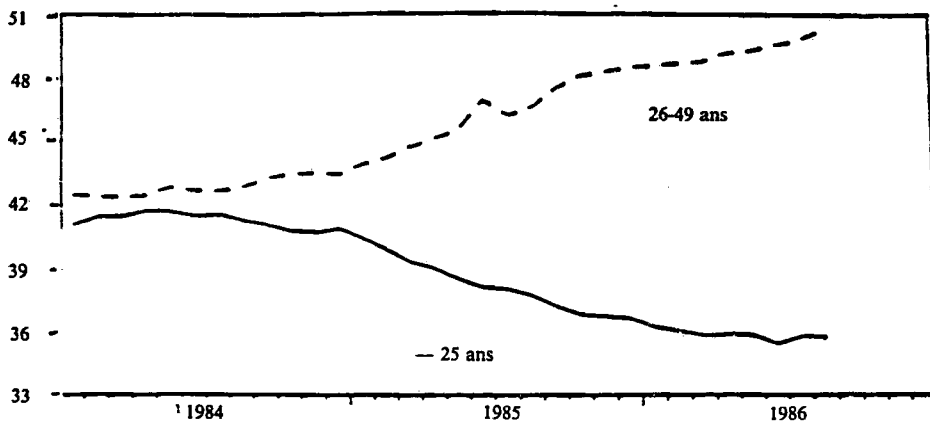
Demandes d'emploi selon le sexe

En milliers	Août 1986	Variations	en %
		en 1 mois	en 1 an
Hommes	1 244,8	- 0,4	+ 0,2
Femmes	1 241,2	- 0,5	+ 5,4
Total	2 486,0	+ 0,5	+ 2,7

Liaisons sociales

Enfin, *la population au chômage vieillit*. La part des jeunes âgés de moins de 25 ans régresse lentement, mais de manière continue depuis le milieu de 1984 : en août dernier, elle représentait 35,7 % de la population au chômage, soit 889 800 personnes, ce qui par rapport à août 1985, traduit *une diminution de 2,8 %*, imputable essentiellement à la multiplication des stages offerts.

Demandeurs d'emploi (1984-1986)
Structure par âge (en %)



Sénat - GSI-Eco

En contrepartie, *le nombre des personnes âgées de plus de 25 ans à la recherche d'un emploi croît dans des proportions inquiétantes* : en un an, elles sont passées de 1 125 000 à 1 245 600 (+ 10,7 %).

Face à ce double constat d'un taux de chômage de 25,8 % de la population jeune et d'une nette aggravation de la situation des chômeurs âgés de plus de 25 ans, le Gouvernement a arrêté une série de mesures destinées à faciliter les embauches.

3. — *L'assouplissement des contraintes à l'emploi*

Le nouveau plan pour l'emploi, principalement mis en œuvre par voie d'ordonnance, s'inspire d'une idée directrice, à savoir l'allègement des charges et des contraintes pesant sur l'embauche. Elle s'organise autour de trois volets : une refonte de la législation du travail, l'élaboration de nouvelles formes d'emploi et la création d'un nouveau dispositif spécifique en faveur des jeunes.

a) *Une refonte de la législation du travail*

En ce domaine, trois principales mesures ont été prises :

— la procédure d'autorisation administrative de licenciement disparaîtra totalement à compter du 1^{er} janvier 1987. Parallèlement, les partenaires sociaux ont été invités à définir, par voie de négociation, de nouvelles règles permettant d'assurer l'élaboration d'un plan social en cas de licenciement ;

— une refonte très importante des dispositions légales régissant les contrats à durée déterminée, le travail à temps partiel et le travail intérimaire est intervenue, l'essentiel des contraintes imposées en 1982 seront ainsi supprimées, sans toutefois remettre en cause les garanties accordées aux salariés concernés ;

— un allègement important, mais temporaire des charges financières auxquelles doit faire face l'employeur a été prévu lorsque l'effectif de l'entreprise dépasse le seuil de 10 salariés.

Adoptées récemment, ces différentes dispositions n'ont pu encore se traduire en termes d'emploi. Toutefois, si elles doivent permettre de faciliter les embauches, elles ne sauraient, en revanche, entraîner une réduction sensible du chômage. D'où la nécessité de les compléter prochainement par deux nouvelles formules : les programmes d'intérêt local et les emplois intermédiaires.

b) *L'élaboration de nouvelles formes d'emploi*

Dans le prolongement des travaux d'utilité collective, le Gouvernement étudie différents projets axés sur le développement d'activités socialement utiles.

— *Les programmes d'insertion locale* s'adresseraient aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans déjà indemnisés et qui se verraient offrir un travail par les collectivités locales : celles-ci, en contrepartie, leur verseraient un complément d'indemnité.

— *Les « activités intermédiaires »* permettraient d'assurer des services liés à la qualité de la vie (service aux familles ou aux personnes âgées).

c) Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes

Bien que les mesures précédentes de portée générale doivent normalement bénéficier aux jeunes, un plan de mobilisation pour l'insertion professionnelle des jeunes a été mis en place visant à :

— l'exonération de charges sociales patronales, afin de limiter pour les employeurs le coût de l'embauche et de la formation d'un jeune ;

— l'élargissement du champ de l'apprentissage et des formations en alternance ;

— la création d'un programme de stages au profit des jeunes ayant des difficultés particulières d'insertion professionnelle ;

— l'accroissement du nombre des travaux d'utilité collective.

D'ores et déjà, les effets de ce plan commencent à se faire sentir, comme en témoigne le tableau suivant :

INSERTION ET FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

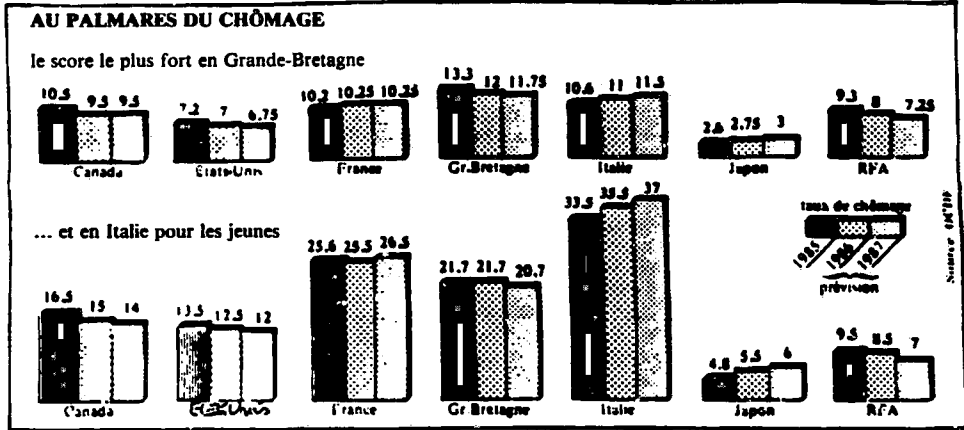
Contrat de travail signé ou entrée en stage	Plan d'emploi des jeunes	
	Août 1986	Du 1 ^{er} mai au 31 août 1986
Embauches avec exonération de charges sociales à 25 % ..	68 655	101 778
Embauches avec exonération de charges sociales à 50 % ..	8 467	11 313
Contrats d'apprentissage	5 743	13 505
Contrats de qualification	1 106	3 469
Contrats d'adaptation	11 376	40 012
Stages d'initiation à la vie professionnelle	13 854	58 686
<i>Total des exonérations à 100 % des charges sociales</i>	<i>32 079</i>	<i>115 672</i>
Total des exonérations de charges sociales	109 201	228 763
Stages du programme 16-18 ans	462	10 259
Stages du programme 18-25 ans	270	5 121
T.U.C.	20 256	99 698
	Août 1986	
T.U.C. rémunérés en fin de mois	171 353	

Liaisons sociales.

Ainsi, entre les mois de mai et d'août 1986, *près de 230 000 embauches de jeunes de 16 à 25 ans ont pu être réalisées*, étant observé toutefois que les recrutements effectués à l'issue d'une formation en alternance restent relativement peu nombreux.

4. — Un exemple d'intégration : le modèle allemand

L'exemple allemand est à cet égard éclairant. En R.F.A., le chômage de la population jeune est relativement faible, contrairement à ce qui existe dans la plupart des autres pays industriels.



Gestion sociale - O.C.D.E.

Pour l'essentiel, cette situation s'explique par l'efficacité du régime formation professionnelle plus généralement appelé « système dual » adopté par nos voisins d'Outre-Rhin.

a) Une intégration très poussée

La formation dispensée dans le cadre de ce dispositif s'organise autour de deux grands pôles, l'école et l'entreprise, permettant une parfaite adéquation entre la pratique et la théorie. Ainsi, durant une période variant entre deux et trois ans, le jeune concerné est appelé chaque semaine à suivre des cours de formation (environ 10 h.) et à recevoir une formation concrète dans une entreprise du secteur professionnel auquel il se destine (30 h). *Le temps passé en entreprise est donc prépondérant.*

D'une manière générale, c'est l'employeur qui décide d'accueillir des jeunes, en fonction de ses propres besoins en personnel : il est tenu de leur verser une rémunération qui ne peut être inférieure à 400 deutschmarks par mois, mais qui habituellement évolue entre 500 et 800 DM. En outre, *c'est également l'entreprise qui détermine librement le contenu de la formation et la nature de l'examen final.*

La période scolaire permet au jeune d'acquérir un complément théorique, dont la responsabilité incombe à l'État fédéral : globalement, elle est consacrée à hauteur de 40 % à l'enseignement général et à hauteur de 60 % aux cours spécialisés sur le métier choisi.

b) *Un dispositif polyvalent*

Dans le système dual, tous les secteurs d'activité sont impliqués : si l'industrie et le commerce absorbent une fraction très importante des apprentis (environ 46 %), la part de l'artisanat ne cesse de croître et atteint aujourd'hui 40 %. De même, l'agriculture et les services publics en attirent respectivement 3 %, tandis que les professions libérales forment 8 % des jeunes aux tâches de secrétariat et d'assistance.

Le résultat est notable : *sur les 700 000 jeunes ainsi formés chaque année, près de 80 % d'entre eux trouvent un emploi, et le plus souvent, dans l'entreprise qui les a formés.*

5. — *Les comptes sociaux : tout reste à faire*

Le problème de l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale est de nouveau posé. Pour les deux années à venir, la Commission des comptes de la Sécurité sociale a établi des projections inquiétantes. *A plus long terme, il est lié au décalage entre la croissance prévisible du revenu national : 2,5 % par an et celui des dépenses sociales : 3,6 %.*

C'est pourquoi, aussi longtemps que l'État continuera d'assumer seul la charge de leur financement, il sera très difficile de réduire durablement la hausse des prélèvements obligatoires.

a) *Le régime général en difficulté*

L'exercice 1985 s'est apparemment terminé avec un excédent de 13,4 milliards de francs *mais la réalité était fort différente.* Dans son rapport de juillet 1986, la Commission des Comptes de la Sécurité sociale soulignait le caractère artificiel du résultat ainsi obtenu : l'excédent de 1985 résultait d'opérations de trésorerie, présentant un caractère exceptionnel et non renouvelable, à hauteur de 12,7 milliards de francs. Dès lors, le solde représentatif de l'année 1985 traduirait une dégradation de l'ordre de 16 milliards de francs par rapport à l'exercice précédent.

Deux facteurs expliquent cette dégradation :

— *le poids croissant des branches maladie et vieillesse* : à cet égard, l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite n'a fait qu'accroître une tendance déjà structurellement déséquilibrée. Cette mesure décidée sans que le financement en ait été prévu, représente à elle seule la moitié du déficit du régime de l'assurance-vieillesse ;

— *la suppression de la contribution sociale de 1 %* : celle-ci, d'un rendement de 10,4 milliards de francs, avait permis de dégager des excédents en 1983 et 1984. Sa suppression a donc entraîné une dégradation de l'équilibre financier des régimes sociaux.

Ces deux facteurs continueront à faire sentir leurs effets en 1986 et les années suivantes. C'est ainsi que la Commission des Comptes prévoyait en juillet dernier, à réglementation inchangée, un important retour au déficit pour 1986 et une accentuation de celui-ci, comme l'indique le tableau suivant :

Soldes réels et prévisionnels des différentes branches (1984-1987)
(en milliards de francs)

Régime général	1984	1985	1986	1987
Solde général	16,644	13,383	- 20,017	- 37,814
dont :				
— Maladie	6,184	13,842	- 5,658	- 15,376
— Accidents du travail	1,299	1,362	0,924	1,254
— Vieillesse	- 1,655	- 7,891	- 17,623	- 27,788
— Famille	10,816	6,070	2,342	4,097

Comptes de la sécurité sociale.

La lecture de ces données conduit à constater :

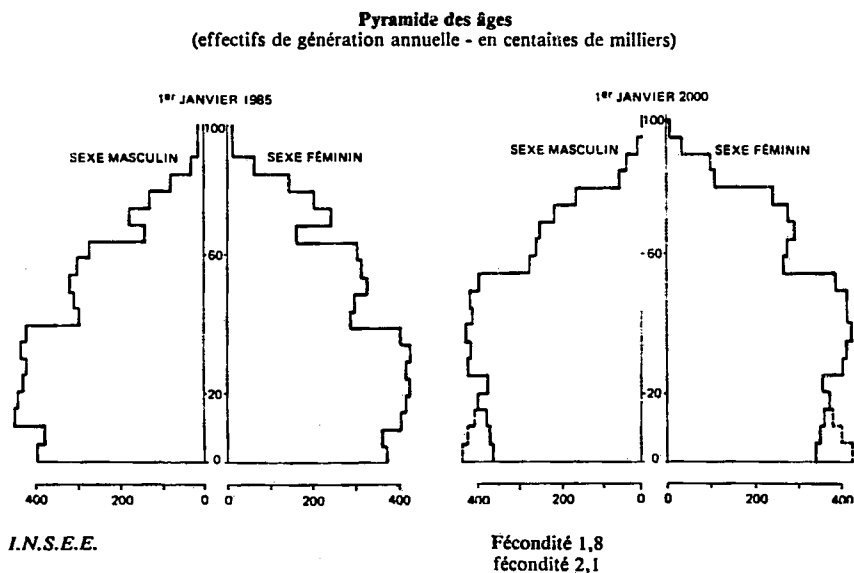
— *un accroissement spectaculaire du déficit de l'assurance-vieillesse* qui passerait de 7,8 milliards de francs en 1985 à 17,6 milliards en 1986, sous l'effet d'une progression des dépenses en volume de 6,2 %,

— *une disparition de l'excédent de la branche maladie* qui, pour 1985, résultait essentiellement de mesures de trésorerie. Ce type de dépenses devrait augmenter de 7,3 % en volume durant l'exercice 1986, générant ainsi un déficit de 5,6 milliards de francs.

b) Le vieillissement de la population

Les difficultés que connaît aujourd'hui la Sécurité sociale — et particulièrement son régime de retraite — dépassent largement le strict cadre conjoncturel. Au-delà des pertes de recettes qu'entraîne l'accroissement du chômage, les régimes sociaux doivent maintenant faire face à un phénomène inéluctable, à savoir *le vieillissement de la population française*.

Selon l'I.N.S.E.E., la France comptera, en l'an 2000, 58 à 59 millions d'habitants, soit trois ou quatre millions de plus qu'aujourd'hui. Toutefois, sous la double influence d'une fécondité insuffisante pour assurer le simple remplacement des générations et d'une diminution sensible du taux de mortalité, le vieillissement de la population est inéluctable.

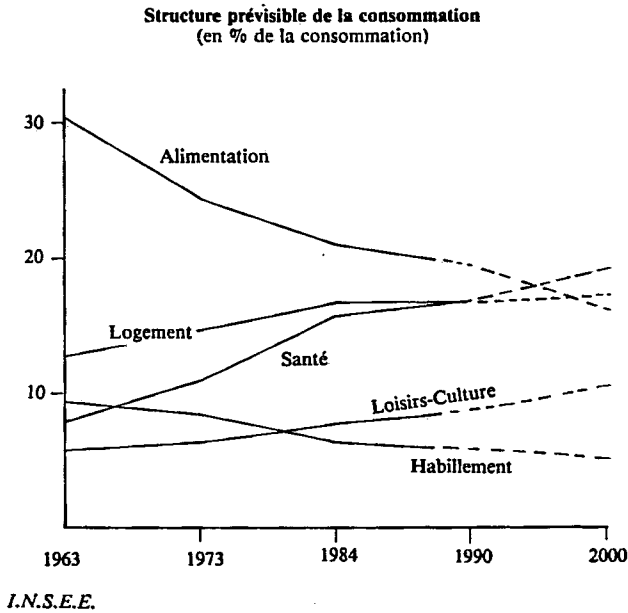


L'accroissement du nombre des personnes âgées est tel que les Français de plus de 60 ans, au nombre actuellement de 10 millions environ, seront de l'ordre de 12 millions en l'an 2000, leur effectif devant croître encore plus rapidement à partir de 2007 en raison de l'arrivée progressive à cet âge des générations de l'après-guerre.

Parallèlement, le nombre des jeunes se situerait en l'an 2000 selon les hypothèses sur le taux de fécondité, entre 13,7 et 17,1 millions contre 16 millions en 1986. Même un relèvement rapide de la fécondité ne suffirait pas à contrebalancer le poids croissant des personnes de

60 ans et plus qui représenteraient au minimum 23 % de la population totale en l'an 2000 (contre 18 % aujourd'hui). D'où une dégradation sensible du rapport actifs-inactifs : ainsi, *dans quinze ans et à législation inchangée, il y aurait un retraité pour 2,6 actifs contre 4,2 aujourd'hui.*

En outre, selon l'I.N.S.E.E. *les dépenses de santé deviendront en l'an 2000 le premier poste du budget des Français, devant ceux de l'alimentation et des transports.*



Encore faut-il souligner que cette estimation réalisée à partir de la tendance actuelle (soit une progression de 3,5 % en volume par an et par tête), paraît faible dans la mesure où l'accroissement du nombre des personnes âgées de plus de 60 ans qui sont par ailleurs de gros consommateurs de soins médicaux, accentuerait ce phénomène.

c) des réformes urgentes

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement s'est préoccupé, dans un premier temps, d'assurer le financement de la Sécurité sociale pour les deux exercices à venir et a arrêté un plan de financement s'organisant autour de deux volets :

1) *une majoration des ressources* par appel aux contribuables et aux assurés sociaux qui se traduit par :

- le rétablissement, à hauteur de 0,4 %, d'une contribution sociale assise sur les revenus,
- une majoration de 0,7 point du taux des cotisations vieillesse.

Il devrait procurer un supplément de 20 milliards de francs de recettes cependant insuffisant pour couvrir entièrement le besoin de financement immédiat du régime général.

2) *la recherche de nouvelles économies*. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer certaines dispositions à l'étude, particulièrement en matière de dépenses de santé (révision des modalités de remboursement à 100 % de certains médicaments ou de certaines maladies, majoration du forfait hospitalier, moindre remboursement de certains médicaments).

Pour sa part, la Caisse nationale d'Assurance maladie entend réduire ses dépenses de 1,5 milliard de francs à partir d'une vaste campagne d'information et de sensibilisation auprès des assurés et des médecins.

Ces mesures, de nature à rétablir provisoirement l'équilibre financier du régime général, n'en constituent pas moins des solutions provisoires. Aussi faut-il envisager des dispositions à plus long terme. A cet effet, la mise en place de la Commission de Sauvegarde de l'Assurance vieillesse et les facilités bientôt offertes aux particuliers pour se constituer une retraite « à la carte » pourraient ouvrir de nouvelles voies.

Mais celles-ci n'auront une pleine efficacité que si elles se situent dans le cadre d'une politique de *développement de la famille* particulièrement ambitieuse qui reste à définir.

On a pu calculer en effet qu'outre la diminution de la population active à venir, *la chute de la natalité*, par la réduction du marché des biens de consommation ou d'équipement qu'elle a entraînée (habillement, logement, etc...) a provoqué la perte de plusieurs centaines de milliers d'emplois.

LES PROMESSES

Le redressement dans lequel la France s'est engagée au printemps dernier doit réussir.

Certes, les handicaps du sous-investissement, de la sous-compétitivité qui en résulte, de l'endettement extérieur sont considérables. Mais le recul de l'inflation, même s'il doit beaucoup à la baisse des prix des produits importés, la modération salariale, le rétablissement des marges des entreprises, l'allègement des contraintes administratives et des charges qui pèsent sur elles, constituent autant de faits porteurs d'un meilleur avenir.

Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'exemple allemand.

La situation de l'Allemagne Fédérale était, en 1982, proche, à certains égards, de celle de la France de mars 1986 : déficit budgétaire endémique, explosion des dépenses sociales, vieillissement de l'appareil productif, chute des exportations. Après des années d'efforts, le déficit budgétaire a été divisé par quatre et les dépenses sociales contenues ; l'investissement productif a explosé, l'excédent de la balance commerciale malgré l'atonie des échanges mondiaux et le renchérissement du mark, atteint un niveau record.

A cette gestion rigoureuse, s'ajoute, il est vrai, l'atout irremplaçable d'un syndicalisme réfléchi et d'un système de formation professionnelle bien rodé.

Mais la France, elle non plus, ne manque pas d'atouts. Elle compense son retard industriel par une position enviable dans le domaine des services. Ses gouvernants d'hier et d'aujourd'hui ont fait de la formation et de la motivation des jeunes au travail une priorité nationale. Enfin, tout indique que la survie et le développement de l'entreprise tend à devenir le souci commun de tous les agents économiques.

Les promesses du renouveau sont donc là.

Il faut simplement espérer que les aléas de la politique ne leur interdiront pas de mûrir.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987

CHAPITRE PREMIER

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 1987

I. — LE CONTEXTE INTERNATIONAL

A. — Le cadrage macro-économique

a) *Des perspectives prudentes*

Les hypothèses sur lesquelles le budget a été établi soit au cours du dollar à 7,10 F, comme en 1986 et un prix du pétrole à 16,9 \$ par baril contre 15,9 en 1986, montrent bien que la chute des cours du pétrole et de la devise américaine est pour l'essentiel accomplie et qu'il paraît vain d'espérer à nouveau une évolution spectaculaire.

b) *Les facteurs positifs*

Les effets retardés de la baisse du pétrole et du dollar vont encore contribuer à améliorer la croissance. D'une manière générale l'inflation paraît maîtrisée et les tensions sur les prix devraient rester raisonnables. La reprise en R.F.A. s'affirme chaque jour. Le poids de cette économie est tel et son rôle dans nos échanges si important, que l'effet d'entraînement peut être nettement marqué.

c) *Les facteurs négatifs*

Ils tiennent à une crise financière qui se poursuit dans la plupart des pays en voie de développement et pèsent lourdement sur les échanges et l'investissement. Les importations des pays producteurs de pétrole connaissent une régression très importante. Globalement, les taux d'intérêt réels restent élevés dans les différents pays sous l'influence notamment de politiques monétaires très prudentes. Quant à l'économie américaine, elle connaît une évolution difficile à évaluer, mais qui paraît devoir rester relativement atone.

B. — Une croissance modérée

Bien que l'évolution conjoncturelle au cours du premier semestre 1986 apparaisse décevante en raison d'une relative stagnation dans les principaux pays industriels, l'effet expansif de la réduction de la facture pétrolière devrait s'affirmer et soutenir l'expansion à la fin de 1986 et au cours de l'année 1987.

a) *La croissance.*

Dans l'ensemble des pays industrialisés, la croissance devrait rester modérée. L'extrême prudence des politiques menées, la volonté marquée de poursuivre et parachever l'effort d'assainissement entamé partout expliquent cette modération.

La politique américaine, malgré ses incertitudes, paraît marquée par la volonté de réduire les déficits, notamment celui des échanges extérieurs. Il en résulte que la croissance y est plus fragile et dépendante de l'évolution des exportations. Par contre dans les autres pays, la R.F.A. et le Japon notamment, en dépit d'une volonté affichée de maintenir les équilibres atteints, *la demande intérieure pourrait soutenir une croissance assez dynamique.*

ÉVOLUTION DU P.N.B.

(Taux de croissance annuels moyens en volume.)

	1984	1985	1986	1987
France	1,5	1,1	2,5	2,8
5 partenaires européens* **	2,5 2,3	2,6 2,3	2,4 2,3	2,6 2,5
dont :				
R.F.A.	3,0	2,4	2,7	3,2
Royaume-Uni	1,9	3,3	2,0	1,9
Italie	2,8	2,3	2,6	3,0
Belgique	1,3	1,6	1,9	1,5
Pays-Bas	1,7	2,3	1,7	1,8
Etats-Unis	6,5	2,2	2,4	3,0
Canada	4,9	4,5	3,5	3,1
Japon	5,0	4,6	3,0	2,7
8 principaux pays indus- trialisés*	4,8 2,8	2,8 2,4	2,5 2,4	2,8 2,6
* Pondération par les PNB-FIB. ** Pondération par la structure des exportations françaises en 1980.				

b) L'inflation

La baisse du prix des importations, le maintien de politiques économiques restrictives, particulièrement en matière salariale, devraient contribuer au maintien d'une inflation faible.

Mais la conjonction de facteurs favorables à la désinflation, apparue en 1986, ne se reproduira pas en 1987. La poursuite des efforts contre la hausse des prix peut provoquer des tensions. Une relance de l'inflation après l'amortissement de la baisse des matières premières importées devrait apparaître, sans qu'un dérapage ne se produise. Le tableau qui suit relatif à l'évolution de l'inflation montre qu'elle progresserait chez nos cinq partenaires européens, y compris l'Allemagne fédérale ainsi qu'aux États-Unis. Cependant les coûts importés continueraient à exercer un effet modérateur.

ÉVOLUTION DE L'INFLATION

(Prix de la consommation privée en comptabilité nationale.)

	- taux de croissance annuels moyens -			
	1984	1985	1986	1987
France	7,6	6,0	2,4	2,0
5 partenaires européens*	5,0	4,6	2,1	2,4
dont :	5,6	4,9	2,2	2,3
R.F.A.	2,5	2,0	-0,2	0,8
Royaume-Uni	4,6	5,4	3,7	4,2
Italie	11,1	9,4	5,6	4,4
Belgique	6,1	4,9	1,3	1,3
Pays-Bas	2,5	2,2	0,5	0,7
Etats-Unis	4,1	3,2	2,4	3,6
Canada	4,0	4,1	3,3	3,8
Japon	2,1	2,2	0,2	0,8
8 principaux pays industrialisés*	4,0	3,5	1,9	2,7
**	5,4	4,7	2,2	2,4

* Pondération sur la base du PNB-PIB
 ** Pondération par la structure des exportations françaises en 1980.

c) Les taux d'intérêt

Les politiques monétaires de la plupart des pays et particulièrement de ceux qui jouent un rôle directeur sur les marchés financiers, la R.F.A. et le Japon notamment, étant caractérisées par une extrême prudence, la persistance de taux d'intérêt réels élevés devrait marquer la période à venir.

Mais la tendance générale devrait être à la baisse en 1987. Elle constitue d'ailleurs un facteur important de la croissance escomptée.

TAUX D'INTÉRÊT A LONG TERME NOMINAUX ET RÉELS

	1984	1985	1986	1987
Taux nominaux				
Etats-Unis	12,0	10,8	8,0	7,3
R.F.A.	8,0	7,0	5,8	5,3
Japon	6,8	6,3	4,9	4,5
Taux réels (1)				
Etats-Unis	7,9	7,6	5,6	3,7
R.F.A.	5,5	5,0	6,0	4,5
Japon	4,7	4,1	4,7	3,7

(1) Déflateur : prix de la consommation privée.

C. — La demande mondiale

Les échanges mondiaux sont marqués par l'affaiblissement de la demande des pays en développement exportateurs nets de pétrole. De ce fait les exportations françaises, tournées pour un cinquième vers les pays de l'O.P.E.P. et les pays en développement, sont peu favorisées en 1986. L'endettement du tiers monde reste une contrainte pesante.

La demande mondiale des produits manufacturés adressée à la France connaîtrait une décélération en 1986 par rapport à 1985 suivie d'une amélioration en 1987. Le tableau relatif aux composantes de la demande mondiale montre le handicap que subit notre pays du fait de l'orientation de ses échanges. La quasi-stagnation de la demande en provenance de l'O.C.D.E. présente un caractère préoccupant. *En 1987, il est escompté que la croissance reposera très largement sur la demande externe.*

ÉVOLUTION DU VOLUME DE LA DEMANDE MONDIALE DE PRODUITS MANUFACTURÉS ADRESSÉE A LA FRANCE

(Taux de croissance annuels moyens.)

	1985	1986	1987
OCDE	6,7	6,0	6,8
PED	— 2,4	— 2,0	2,2
OPEP	14,8	—20,0	—18,0
EST	— 2,0	— 7,0	— 8,0
Autres (dont Chine)	16,8	— 9,0	0
Demande mondiale*	3,8	2,7	4,5

* Fondée sur la structure des exportations françaises en 1980.

II. — L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE EN 1987

La lutte contre le chômage implique une reprise de la croissance, qui doit être durable. Pour y parvenir, l'inflation doit être jugulée et la contrainte extérieure desserrée.

a) Poursuivre la lutte contre l'inflation.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE CADRAGE ÉCONOMIQUE

	1985	1986	1987
1. Contributions à la croissance du PIB marchand			
Croissance du PIB marchand	1,1	2,5	2,8
Consommation	1,4	2,2	1,4
Investissement des entreprises	1,9	4,1	5,0
Exportations	1,9	0,9	4,8
Importations	2,9	4,8	4,8
2. L'évolution des prix et des salaires			
Prix de détail			
-en glissement	4,5/5	2,9	-
-en moyenne	5,8	2,4	2,0
Pouvoir d'achat du revenu disponible	0,5	3,1	1,8
3. Divers			
Effectifs salariés (glissement)	- 1,2	- 0,4	-
Balance commerciale (en milliards F) solde	-29,9	15	18
Balance des paiements (en milliards F)	0/5	10/15	-
Solde financier des administrations (en % du PIB)	- 2,6	- 2,9	- 2,5
Rapport économique et financier			

La désinflation enregistrée par la France a été proportionnellement plus forte que celle de ses partenaires, sauf la Belgique. Ce mouvement devrait se poursuivre. L'objectif est de limiter le glissement des prix en 1986 à 2,3 % et de parvenir, en 1987, à un chiffre de 2 %. Le différentiel d'inflation avec nos cinq partenaires européens, négatif jusqu'à 1986 (- 0,3 point), devrait devenir positif en 1987 (+ 0,4 point).

Cette politique a été amorcée par le réaménagement monétaire du 6 avril dernier et les mesures qui l'ont accompagné. L'augmentation des réserves de change consécutive à ces décisions a permis le rembour-

sement anticipé de la dette de l'État. De nombreuses dispositions ont été adoptées ou sont préparées pour favoriser la vérité des prix et la concurrence. Une politique salariale prudente, un nouveau droit économique et de la concurrence, la réforme de la politique monétaire y contribuent. La libération des prix, l'aménagement du droit de licenciement, la baisse des taux d'intérêt doivent rendre l'économie plus fluide et les entreprises plus efficaces.

b) Desserrer la contrainte extérieure

Le *contrôle des changes* a été et sera encore considérablement allégé : actuellement il est levé à près de 85 %. Le « défi de la liberté » doit s'accompagner d'une démarche prudente. La politique d'ajustement de la dépense publique est essentielle à cet égard. Un remboursement anticipé de la dette extérieure de l'État, 9 milliards en novembre 1986, va réduire nos emprunts vis-à-vis de l'étranger à 7 milliards au lieu de 40 milliards en avril 1986.

Les investissements commerciaux à l'étranger sont favorisés. L'allègement des charges financières et fiscales des entreprises doit renforcer leur capacité à investir et leur agressivité commerciale.

c) Affermir la croissance

Le taux de croissance devrait atteindre 2,5 % en 1986 et 2,8 % en 1987. En 1986, la demande interne sera l'élément moteur de ce mouvement. En 1987, la demande externe devrait s'affirmer. La reprise de l'investissement s'accroîtra en 1987. La croissance de la formation brute de capital fixe estimée à 4,6 % en 1986 atteindrait 5,3 % en 1987. Seule cette croissance soutenue et saine, accompagnée d'une politique active de l'emploi, permettra de réduire le chômage. En 1987, le solde des échanges commerciaux serait plus nettement positif.

Ces prévisions sont ambitieuses. Jusqu'ici notre industrie n'a pas su tirer le bénéfice des mesures qui ont été prises. Les allègements d'impôt accordés par le précédent gouvernement se sont traduits par un accroissement des importations. La reprise du marché intérieur n'a pas provoqué d'accroissement du régime d'activité.

Quel va être l'effet des mesures prises en 1987 ? Les impôts des ménages vont être allégés mais le relèvement des cotisations sociales risque d'en limiter l'effet. Des incitations importantes, fiscales notam-

ment, sont données en matière de logement. Quant à la demande extérieure elle reste largement aléatoire.

La République fédérale allemande connaît une activité très soutenue mais ce n'est pas le cas de tous nos partenaires. Une relance concertée européenne peut-elle être envisagée ?

L'assainissement trop lent des comptes sociaux pèse sur l'économie, les charges liées au chômage restent fortes.

Enfin, la privatisation de plusieurs grandes entreprises apporterait une souplesse et une efficacité accrue à notre économie et devrait favoriser la réalisation des objectifs retenus.

III. — UNE CROISSANCE ÉQUILBRÉE

La politique économique postule en 1987 à la fois la croissance et la rigueur mais la voie est étroite entre l'assainissement et la stagnation, entre la relance et l'inflation.

En prenant clairement parti pour la **croissance**, le Gouvernement emprunte le bon chemin, à l'écart des dangers de la stagnation. En maintenant la rigueur, il évite la facilité, porte ouverte à tous les déficits.

Ce choix lucide doit être souligné, et ce d'autant plus que l'environnement international n'est pas favorable à la croissance. La reprise attendue de la baisse des coûts de l'énergie n'est toujours pas en vue. Nos grands partenaires font preuve de prudence et d'attentisme.

A terme, « l'effet expansif de la réduction de la facture pétrolière devrait s'affirmer (1) », soutenir la demande extérieure et donc notre croissance. En pariant ainsi sur cette reprise le Gouvernement fait preuve d'audace. Cette audace sera-t-elle récompensée ?

Dans le même temps, la **rigueur** n'est pas oubliée. Elle est indispensable. Les salaires, particulièrement ceux du secteur public, seront contenus. Partout où cela est possible, la concurrence est réintroduite ou avivée. Cette détermination est le gage d'une modernisation de

(1) Comme l'indique un document remis à la Commission des comptes économiques de la nation.

notre économie. En supprimant les situations acquises, les rentes, les protections, celles qu'apporte la réglementation, notre pays se rapproche de l'état économique et social que connaissent ses concurrents.

Dans cet effort, la conjoncture internationale morose — c'est son seul aspect positif — devrait favoriser une évolution raisonnable des prix.

IV. — PRIVATISER ET LIBÉRER

La libéralisation de notre économie correspond à un besoin vital. En s'engageant avec constance dans cette direction, notre pays ne cède pas à la facilité.

Rendre au secteur privé des entreprises nationalisées ne se fait pas par la volonté du prince. L'État s'est imposé des contraintes qui ne sont pas minces : protection des petits porteurs, limitation de la part proposée à l'étranger. La méthode choisie donne des garanties sur l'évaluation des sociétés. La période actuelle, après la très forte hausse des marchés financiers, n'est peut-être pas la plus propice. En retenant résolument un rythme rapide dans la cession des sociétés publiques, en choisissant de commencer par les plus importantes, le gouvernement a opté pour une solution hardie et difficile. Le marché sera l'arbitre suprême. Il faudra concilier la volonté du législateur, les aspirations légitimes des épargnants et des acteurs de la vie économique et les forces du marché tant national qu'international.

Le courage et la détermination ne se limitent pas au seul secteur des nationalisées. Les réformes en matière de prix, de concurrence, de réglementation du travail, de contrôle des changes, de relation de la douane et du fisc avec les citoyens sont indispensables et ardues tant les habitudes sont anciennes. Certains comportements trouvent leurs racines au plus lointain de notre histoire.

Certes, la cession de plusieurs grandes entreprises va solliciter très fortement le marché financier au profit des finances publiques. Peut-être faudra-t-il, dans une seconde étape, envisager un rythme moins rapide ou bien des cessions partielles du capital afin de privatiser d'abord la gestion.

CHAPITRE II

LE BUDGET DE 1987 : VERS UN RETOUR A L'ÉQUILIBRE

Le budget de l'État est un acte politique essentiel et un élément majeur de la politique économique. C'est donc avec un intérêt tout particulier qu'était attendu le premier budget de la nouvelle majorité.

De grands efforts d'économie sont les traits principaux de ce projet de loi de finances. *Réduire le déficit sans accroître les impôts* est la marque de l'audace. Imposer la rigueur dans les dépenses de l'État est celle de l'effort. La recherche d'économies, la volonté de restaurer la clarté des comptes, la définition des priorités nettes et peu nombreuses ne sont pas les moindres mérites des options arrêtées.

I. — UN REMARQUABLE EFFORT D'ÉCONOMIES

Comme l'indique le tableau ci-après, intitulé « Les charges du budget général », l'ensemble des dépenses devrait croître en 1987 de 1,8 % par rapport à 1986. L'an dernier, la croissance était de 3,6 % par rapport à 1985. *Cette progression de 1,8 % est inférieure à celle prévue pour le P.I.B. soit 2,8 % et pour les prix, soit 2 %*. Pour la première fois depuis longtemps, comme le souligne le Gouvernement, la part de la dépense publique dans l'économie va reculer.

	Projet de loi de finances pour				Structure		Evolution en %	1987-1986 (en M.F.)		
	1986		1987		1986 (%)	1987 (%)				
	(en millions de francs)									
I. Dépenses ordinaires :										
1. Dette publique (1)		94.251		98.512	9,1	9,4	4,5	+ 4.261		
2. Pouvoirs publics		2.904		2.969	0,3	0,3	2,2	+ 65		
3. Dépenses de fonctionnement (2), dont :		456.694		470.383	44,3	44,8	+ 3,0	+ 13.689		
- rémunérations et charges sociales		284.986		289.986	27,6	27,6	+ 1,8	+ 5.122		
. civiles	228.118		232.555				+ 1,9	+ 4.437		
. militaires	56.746		57.431				+ 1,2	+ 685		
- Pensions		90.817		95.702	8,8	9,1	+ 5,4	+ 4.885		
. civiles	53.892		58.152				+ 7,9	+ 4.260		
. militaires	36.925		37.550				+ 1,7	+ 625		
- Subventions de fonctionnement		31.768		31.306	3,1	3,0	- 1,4	- 462		
. civiles	29.148		28.600				- 1,9	- 548		
. militaires	2.620		2.706				+ 3,3	86		
- Matériel, entretien et charges diverses de fonctionnement		49.245		53.389	4,8	5,1	+ 8,4	+ 4.144		
. civiles	25.940		30.136				+ 16,2	+ 4.196		
. militaires	23.305		23.253				- 0,2	- 52		
4. Interventions, dont :		322.624		324.518	31,3	30,9	+ 0,6	+ 1.894		
- Interventions économiques		98.184		100.224	9,9	9,5	+ 2,1	+ 2.040		
- Interventions sociales		151.588		151.342	14,7	14,4	- 0,2	- 246		
- Autres interventions		72.852		72.952	6,7	6,9	+ 0,1	+ 100		
Total I	119.596	337.098	876.473	120.340	349.943	896.382	85	85,4	+ 2,3	+ 19.909
II. Dépenses en capital :										
1. Equipement civil, dont :		78.321		67.469	7,6	6,4	- 13,8	- 10.852		
- Investissements civils directs		23.331		15.638	2,3	1,5	- 32,9	- 7.693		
- Subventions d'investissements civils		54.973		51.830	5,3	4,9	- 5,7	- 3.193		
- Réparation des dommages de guerre		17		-	-	-	-	-		
2. Equipement militaire		75.680		85.810	7,4	8,2	+ 13,4	+ 10.130		
Total II		154.001		153.279	15	14,6	- 0,5	- 722		
TOTAL GENERAL I + II		1030.474		1049.661	100	100	+ 1,9	+ 19.180		

(1) Déduction faite des remboursements et dégrèvements, mais y compris garanties.

(2) civiles et militaires : pour 1986, 337.098 MF (civiles) et 119.596 MF (militaires),
pour 1987, 349.443 MF (civiles) et 120.940 MF (militaires), soit respectivement + 3,7 % et + 1,1 %.

Ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'un très grand effort de rigueur. *La totalité des dépenses de fonctionnement, 44,9 % de l'ensemble du budget, ne croît que de 3 %, les crédits relatifs aux rémunérations civiles et militaires n'augmentant que de 1,8 %.* Cette limitation importante des frais de personnel n'a été possible que grâce à la suppression de 26 000 emplois et à une option sévère concernant l'évolution des rémunérations. L'allègement des structures de beaucoup de services a été engagé. Cette politique, loin de nuire à l'efficacité de l'action administrative contribuera à soulager le budget. Un récent rapport a bien montré que, dans le domaine de la recherche, par exemple la gestion était très lourde et qu'il était possible d'en diminuer le coût sans atteindre la capacité de recherche, fondamentale pour l'avenir.

Le titre IV « Interventions », dont le volume est moindre, 30,9 % de l'ensemble des dotations, contribue fortement aux économies, les crédits de cette nature étant pratiquement stables (+ 0,54 %).

La politique de rigueur n'a pas épargné les dépenses de capital. Il faut espérer que la bonne gestion en cours portant ses fruits, permettra bientôt la reprise de l'investissement public. L'équipement de l'État, stricto sensu, n'est pas sacrifié. *Le fléchissement des dépenses d'équipement civil s'explique essentiellement par la suppression de 8 milliards de dotations en capital aux entreprises publiques* et par un désengagement de l'effort dans les « aides à la pierre » en matière de logement, ce désengagement étant favorisé par la baisse des taux d'intérêt.

Les dépenses civiles en capital diminuent de 13,8 % alors que celles du ministère de la Défense progressent de 13,4 %. Au total, le budget d'investissement est à peu près stable (— 0,5 %).

Réduire le nombre des fonctionnaires, limiter les transferts ; ces initiatives étaient rendues urgentes — mais non point aisées — par les excès commis au cours des cinq années précédentes. Tailler dans les crédits n'est jamais simple. Réduire les subventions l'est encore moins. Les mesures prises, la volonté de les poursuivre et de les approfondir amorcent un renversement indispensable tant pour les finances publiques que pour l'économie.

Le service de la dette représente 9,4 % des dépenses en 1987, à comparer au chiffre de 4,9 % pour 1980. Ce montant énorme continue à croître malgré la baisse des taux. La progression prévue en 1987, 4,5 % est ralentie heureusement par rapport à celle de 1986, + 12,3 %. Il ne peut être réduit que progressivement. Il ne constitue pourtant qu'une partie de la dette pesant sur le budget. Les entreprises

publiques ont beaucoup emprunté. Plusieurs sont déficitaires, ne vivant que grâce aux concours de l'État. De plus, des clauses d'indexation ont été insérées dans certaines émissions. Cela est notamment le cas pour les titres participatifs. Beaucoup d'émissions obligataires ont également été faites par des personnes ou entités publiques avec la garantie de l'État. Le recensement exhaustif de la dette garantie, bien que difficile, serait d'un grand intérêt. Enfin, une partie du remboursement est reportée dans le futur par un dispositif technique redoutable (O.R.T.). Certains emprunts de l'État ont été assortis de clauses qui risquent d'en augmenter fortement la charge. Il s'agit notamment de l'indexation sur la hausse des taux pour certains titres émis à taux fixes et de dispositions limitant la répercussion de la baisse pour certaines émissions à taux variables. Une consolidation de certains emprunts pourrait être un moyen d'atténuer les évolutions brutales à venir.

II. — RESTAURER LA CLARTÉ DES COMPTES

La débudgétisation, tentation permanente, avait atteint en 1986 une ampleur sans précédent. Elle se traduit par des dépenses effectuées hors du budget général et financées soit par l'emprunt, soit par des prélèvements affectés. La charge réelle repose sur la puissance publique mais elle est masquée, tout comme l'est le déficit réel. Elle est aussi en partie reportée.

Pratiquée sur une grande échelle, elle a pris des formes variées. La plus connue est sans doute celle opérée au moyen des ressources des Postes et télécommunications.

A. — Les postes et télécommunications

Excédentaire, ce budget annexe a contribué, à partir de 1982, au budget général. Il a été financé lui-même par des emprunts d'un volume important, le montant pour 1986 ayant atteint 20 milliards, et pour partie émis en devises étrangère, ce qui est lourd de risques futurs.

La loi de finances pour 1987 a réduit la croissance des transferts au profit du budget général. Grâce au rétablissement de la rémunération des dépôts des chèques postaux, soit 3,45 milliards, à la baisse des financements industriels (aide à la filière électronique et au Centre national d'études spatiales), le transfert net n'augmente plus que de 1,2 milliard en 1987.

La contribution de l'emprunt à l'équilibre du budget annexe diminue fortement en 1987 par rapport à 1986.

B. — Le Fonds Spécial des Grands Travaux

Le Fonds spécial des grands travaux, alimenté par une taxe spécifique sur les produits pétroliers et par des emprunts émis avec la garantie de l'État, avait peu à peu pris en charge des dépenses importantes du budget de l'État. Le montant ainsi financé s'élève à près de 7 milliards en 1986. Le total des emprunts émis dépasse 14 milliards de francs.

Aucune opération nouvelle ne sera plus effectuée à partir de 1987 par le Fonds qui continue à fonctionner pour apurer les opérations lancées. Cette réintégration dans le budget se traduit par un accroissement très net des crédits consacrés au développement du réseau routier (+ 145 %) et à l'entretien (+ 67 %).

C. — Le Fonds industriel de modernisation (F.I.M.)

Créé en 1983 auprès de la Direction générale du ministère de l'Industrie, ce fonds accordait des prêts au moyen des ressources dégagées par les CODEVI. Les dossiers étaient instruits par les directions régionales de l'ANVAR et mis en place soit par le réseau bancaire, soit par une filiale spécialisée de la Caisse des dépôts installée à cet effet, la Caisse d'aide à la modernisation de l'industrie (CAMI).

Un fonds de garantie constitué par des versements budgétaires et géré par la SOFARIS garantissait les opérations décidées par le F.I.M. Les financements devaient en principe être réservés aux petites et moyennes entreprises.

Le F.I.M. a été supprimé au mois de juin 1986. Le fonds de garantie a été reversé au budget général. Il est remplacé par une garantie directe apportée par l'État sur le chapitre 14-01 des charges communes. Le reversement du fonds de garantie a apporté 550 millions de francs au budget. La garantie risque de jouer car des sinistres sont à craindre pour des montants élevés.

Les prêts autrefois accordés par le F.I.M. continuent à l'être par le système bancaire sur les ressources des CODEVI. Mais ces ressources paraissent devoir stagner.

A la suppression du F.I.M., le montant des encours garantis atteignait 23,8 milliards de francs.

D. — Le Fonds de développement économique et social

A partir de 1982, les opérations du F.D.E.S. ont été en partie débudgétisées. Divers intermédiaires, dont la C.F.D.I., filiale spécialisée créée à cet effet par le Crédit National, accordent des prêts à la place du fonds. Ils se financent au moyen d'emprunts garantis par l'État et reçoivent une bonification de l'État. A la fin de 1985, l'encours des prêts garantis avait atteint 38 milliards de francs et les bonifications versées 1,6 milliard.

Au titre de la seule année 1985, 18,6 milliards avaient été prêtés et 1,2 milliard avait été versé au titre de la bonification.

En juillet 1986, le F.D.E.S. débudgétisé a été supprimé. L'objectif du Gouvernement est aussi de réduire le volume du F.D.E.S. « budgétisé ».

E. — La consolidation des dettes des États étrangers

La crise financière que connaissent nombre d'États dont les entreprises sont endettées auprès de prêteurs français impose à nos finances publiques de lourdes charges. En effet, devant l'incapacité à rembourser que connaissent plusieurs de nos partenaires, notre pays est amené à consolider certaines échéances des prêts, c'est-à-dire à les reporter. Dans ce cas, l'État supporte la charge des créances impayées à la place du débiteur.

Depuis une loi d'août 1981, les fonds nécessaires à la consolidation au lieu d'être fournis uniquement par des crédits budgétaires, peuvent l'être par la Banque française du commerce extérieur, qui les emprunte elle-même sur les marchés financiers. C'est ainsi que plusieurs dizaines de milliards de francs ont été mobilisés par cette banque. Il a été décidé de revenir partiellement au financement budgétaire de ces dépenses qui ont, en principe, un caractère temporaire.

C'est pourquoi en 1987, le plafond du découvert autorisé sur le compte 905-08, compte de règlement avec les gouvernements étrangers, intitulé « Consolidation des dettes commerciales des États étrangers » sera relevé de près de 2 milliards. Les charges de la consolida-

tion pourront donc, à hauteur de 2 milliards de francs, être financées sur les ressources de ce compte spécial du Trésor, lui-même alimenté par le budget général.

Pour le surplus, dont le volume est difficile à évaluer mais qui selon toute vraisemblance devrait rester très élevé, approximativement semble-t-il entre 5 et 10 milliards, le financement par la B.F.C.E. devrait être poursuivi. Bien évidemment, la charge de ces emprunts émis avec la garantie de l'État pèse sur le budget général mais l'effort de rebudgétisation amorcé à hauteur de 2 milliards de francs est tout à fait net.

F. — La Coface

L'inscription d'un crédit de 1 milliard pour la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur correspond bien à une volonté de rebudgétisation. La nécessité de prévoir ce crédit résulte, en effet, de plusieurs phénomènes. En premier lieu, l'insuffisance des primes versées par les assurés pour couvrir les sinistres exige un versement de fonds publics. En second lieu, un changement dans la technique de consolidation a pour effet d'accroître les charges de la Coface. Le rééchelonnement des dettes non honorées est depuis peu, en partie substitué au refinancement. La méthode du rééchelonnement allège les charges de consolidation, elles-mêmes en voie de rebudgétisation. Elle contribue donc doublement à la réintégration du poids de la consolidation dans le budget général.

G. — Le Fonds de Réserve et de Garantie des Caisses d'Épargne

Le Fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne a pour objet de faire face à l'insuffisance qui pourrait apparaître entre les placements effectués au moyen des fonds des caisses d'épargne et la rémunération des déposants augmentée d'une marge réglementaire destinée au fonctionnement des caisses. Le fonds est alimenté par l'excédent dégagé par le produit bancaire des caisses c'est-à-dire le produit des emplois effectués au profit des caisses d'épargne par la caisse des dépôts et les intérêts servis aux déposants.

A partir de 1983, une partie des réserves de ce fonds a été affectée, par voie de fonds de concours, au financement de diverses aides au logement figurant dans le budget de l'État. Ce prélèvement a réduit les ressources du fonds mais le ratio minimum de couverture a été res-

pecté. Compte tenu des contraintes budgétaires, il n'a pas été possible de mettre fin à cette forme de financement, qui devrait atteindre 10 milliards en 1987.

Au total un effort de rebudgétisation important a été entrepris. Il est la première étape d'une tâche de longue haleine. Le retour au principe ancien et sage de l'universalité budgétaire, posé par les fondateurs du parlementarisme, devrait être complet. La sincérité des comptes de l'État est à ce prix. Il conviendrait tout particulièrement que l'endettement de l'État, par l'intermédiaire des comptes spéciaux et budgets annexes, soit réduit ou clairement exposé. Les premiers pas vers cet objectif, nets dans la loi de finances pour 1987, sont encourageants.

III. — DÉPENSES : DES PRIORITÉS NETTES

A vouloir tout faire on risque de n'arriver à rien. Le budget a évité un tel écueil. Les choix clairs qui sont annoncés montrent une volonté arrêtée de favoriser certains aspects de l'action publique. Ces choix paraissent judicieux. Cela vaut tout particulièrement pour la lutte contre le chômage et les options prises en matière de sécurité. Très heureux paraît également l'accent mis sur le développement de l'Outre-Mer et enfin sur l'équipement des forces armées.

A. — L'emploi et la formation professionnelle

L'ensemble de la politique économique visant à alléger les charges des entreprises et à leur donner une liberté accrue contribue à l'amélioration de l'emploi. Mais une politique de formation a été mise en place afin d'appuyer ce mouvement. Les aides à l'emploi sont destinées pour l'essentiel au financement des différents régimes de préretraite. *Les crédits à la formation professionnelle augmentent de 29 % passant de 17,6 à 22,3 milliards de francs.* Ils amplifient l'action engagée par le collectif de printemps au profit des jeunes. Il s'y ajoute les charges liées au coût direct du sous-emploi ; 48,7 milliards de francs dont 32,2 au titre des régimes de retraite. Au total, l'emploi et la formation professionnelle reçoivent des dotations de 71 milliards, soit + 8,15 % par rapport à 1986.

B. — L'effort de Défense

Les dépenses de fonctionnement n'augmentent pour la Défense que de 0,9 % mais l'accent a été mis sur l'équipement des armées : le

titre V croît de 13,4 %. Cette progression marquée permet de renouer avec le rythme connu il y a quelques années. Au total, les crédits du ministère croissent de 6,8 % alors que durant les années 1982 à 1986 ils étaient stagnants ou en très faible progression.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE

(En pourcentage par rapport aux montants figurant dans le budget voté).

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
+7,77	+5,48	+3,24	+3,05	+5,91	+0,97	-0,97	-0,41	-0,19	+1,3

Les crédits accrus doivent permettre la modernisation de la force nucléaire, notamment de la force aérienne tactique et de la force aérienne stratégique. La relance des programmes d'équipement des forces conventionnelles est également prévue. Ils représentent près de 60 % des mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 1987.

La loi de programmation militaire est en cours de refonte. De nouveaux choix devront clairement être posés. En tout état de cause, un nouvel effort financier était nécessaire. Ainsi s'explique la priorité donnée à l'équipement militaire. Elle traduit le maintien de nos engagements et de la continuité de notre politique. Il est nécessaire que les moyens ainsi dégagés s'intègrent le plus rapidement possible dans un plan cohérent.

C. — La sécurité

Un très gros effort a été prévu concernant le renforcement de la sécurité. La nécessité de faire face aux événements dramatiques, tels que les attentats survenus récemment à Paris montre l'opportunité de cette action. Dans le budget du ministère de l'Intérieur, plusieurs crédits ont été fortement accrus. Afin d'augmenter les effectifs de la police, plus de 559 millions de francs supplémentaires ont été inscrits. Des dotations de plus de 300 millions ont été dégagées pour accroître l'efficacité de la police par le moyen de la carte d'identité infalsifiable et du fichier des empreintes digitales.

Dans le budget du ministère de la Justice, les crédits de paiement croissent de 10 % pour lutter contre la surpopulation carcérale et la toxicomanie.

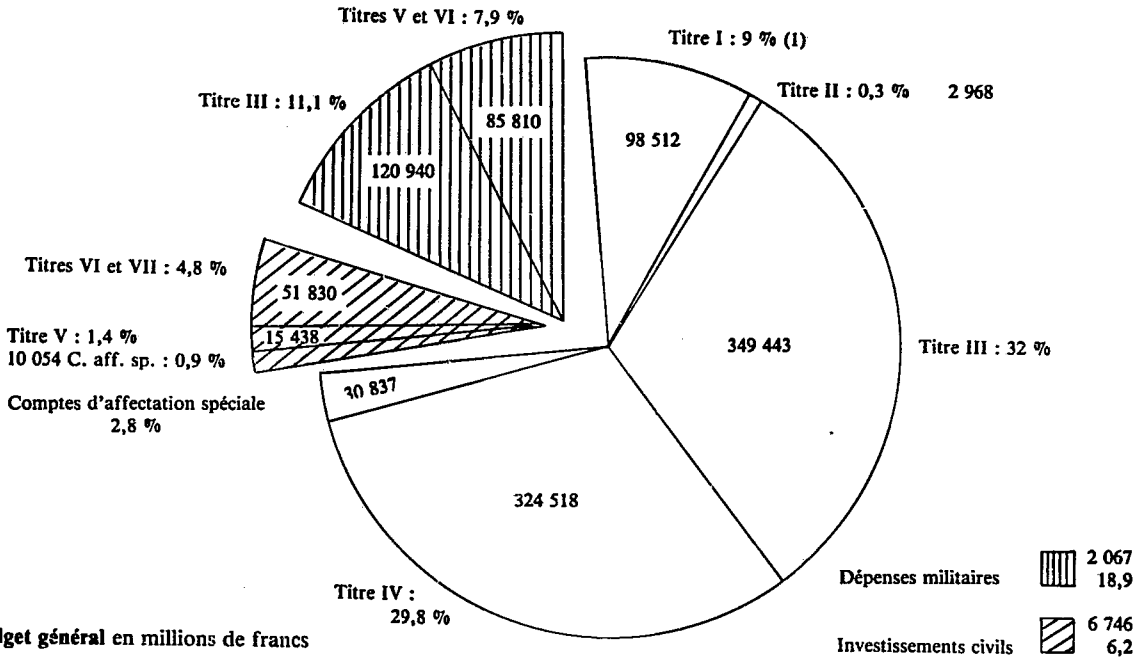
D. — Le développement des D.O.M.-T.O.M.

Une vaste action pour le développement de l'Outre-Mer a été engagée dès le collectif de printemps. Le budget du ministère des D.O.M.-T.O.M. augmente de plus du quart. Le budget FIDOM et celui du ministère de l'Urbanisme destiné au logement des D.O.M. sont très significativement augmentés.

IV. — LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU BUDGET

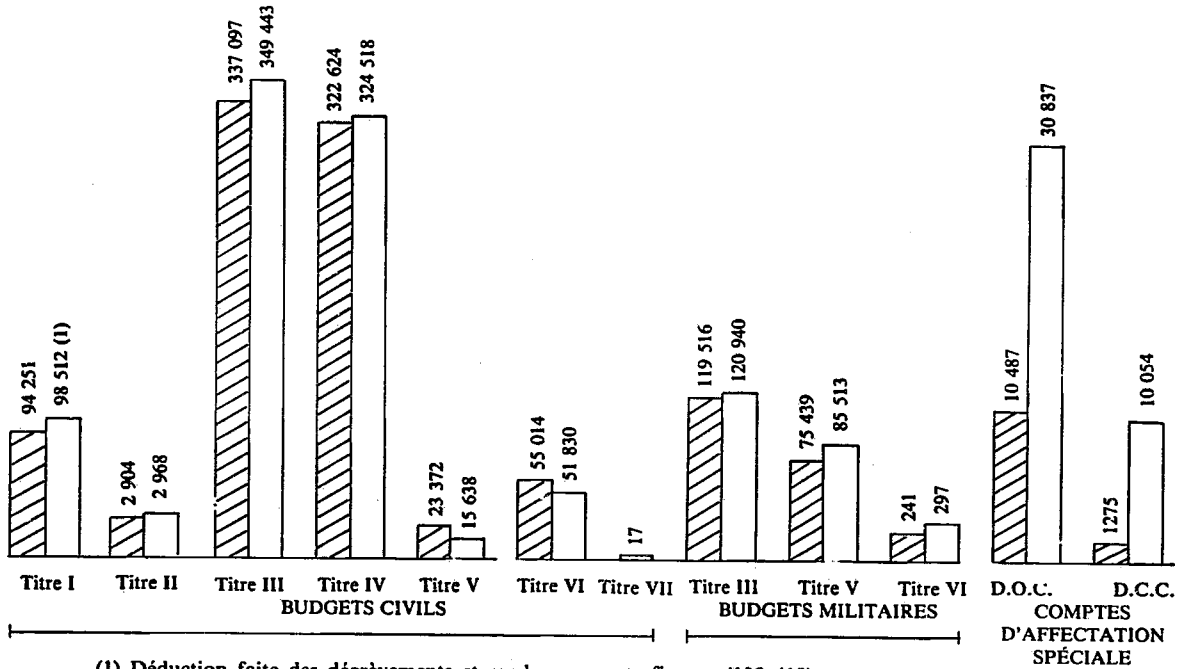
Les tableaux qui suivent permettent de situer les dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale.

**LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL
ET DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**
(En millions de francs.)



Budget général en millions de francs

1986	1 042 236
1987	1 090 552 (1)



(1) Déduction faite des dégrèvements et remboursements fiscaux (109 410).

Présenté de manière plus succincte, le « volet » dépenses du projet de budget pour 1987 comprend par rapport à 1986 :

	1986 l'ensemble (%)	1987 l'ensemble (%)
La dette publique	9,1	9,4
Le fonctionnement (civil et militaire)	44,6	44,8
Les interventions	31,3	30,9
L'équipement civil	7,6	6,4
L'équipement militaire	7,4	8,2

Dans une optique administrative (répartition entre les ministères) les onze budgets les mieux dotés sont les suivants :

	En milliards de francs	Part dans l'ensemble (%)
1. Défense	206,7	19,7
2. Charges communes (1)	200,2	19,1
3. Education nationale (2)	189,9	18,1
4. Affaires sociales - emploi	103,9	9,9
5. Intérieur et décentralisation	57,4	5,5
6. Urbanisme et logement et Serv. communs	47,6	4,5
7. Transports	46,5	4,4
8. Services financiers	33,9	3,2
9. Agriculture	32,9	3,1
10. Anciens combattants	27,2	2,6
11. Recherche	20,9	2,0
Ensemble	967,1/1049,6	92,1/100

(1) Non compris les dépenses en atténuation de recette 110 milliards en 1987.

(2) Enseignement scolaire et supérieur.

Sous l'effet des principales décisions prises, la structure du budget commence à évoluer.

Conséquence de la priorité accordée à la Défense, les dépenses militaires représentent 19,7 % du total du budget contre 18,7 % en 1986.

L'équipement militaire atteint 8,2 % du total des dépenses contre 7,4 % en 1986 et 6,3 % en 1985. Ce montant est le plus élevé depuis 1980. La part de l'équipement civil avec 6,4 % du total est réduite. Cette part n'a cessé de diminuer depuis 1980 où elle atteignait 9,9 %.

Les interventions régressent fortement à 30,9 % de l'ensemble des dépenses contre 31,3 % en 1986 et plus de 33 % au cours des années précédentes.

Conséquence mécanique des économies, la place relative du fonctionnement s'accroît légèrement ; elle atteint 44,8 % en 1987 contre 44,6 % en 1986.

La poursuite de la politique gouvernementale permettra de parvenir à une diminution de la place de ce type de crédits, dont le total n'atteignait, il faut le rappeler, que 38,3 % en 1980.

Le tableau qui suit donne la répartition par ministère des suppressions nettes d'emploi telles qu'elles résultent de la loi de finances pour 1987.

EMPLOIS BUDGÉTAIRES 1987 : CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS

	Créations (1)	Suppressions	Net	1987-1986 LFR (2)
A. Budgets civils				
Affaires étrangères.....	17	164	- 147	- 1,33
Affaires sociales et Emploi.....	4	413	- 409	- 1,62
Agriculture.....	-	312	- 312	- 1,03
Anciens combattants.....	14	247	- 233	- 5,14
Coopération.....	1	30	- 29	- 2,35
Culture et Communication.....	172	110	+ 62	+ 0,53
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	73	- 73	- 1,56
Économie, Finances et Privatisation.....	100	3 090	- 2 990	- 1,60
Éducation nationale.....	4 870	9 399	- 4 529	- 0,45
MELATT (*).....	-	2 497	- 2 497	- 2,20
Industrie et Tourisme.....	7	146	- 139	- 2,10
Intérieur.....	620	411	+ 209	+ 0,14
Justice.....	1 250	222	+ 1 028	+ 2,17
Mer.....	2	56	- 54	- 1,61
Services du Premier ministre.....	1	171	- 170	- 1,79
Totaux pour les budgets civils.....	7 058	17 341	- 10 283	- 0,64
B. Défense.....				
	-	4 200	- 4 200	- 0,93
C. Budgets annexes				
Postes et Télécommunications.....	-	4 600	- 4 600	- 1,02
Autres budgets annexes.....	-	19	- 19	- 2,07
Totaux pour les budgets annexes.....	-	4 619	- 4 619	- 1,03
Total général.....	7 058	26 160	- 19 102	- 0,76

(*) Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports.
 (1) Compte non tenu des régularisations liées à la reprise par l'État de personnels relevant antérieurement des collectivités locales.
 (2) LFR Effectifs après collectif de printemps, corrigés d'après nouvelle répartition des compétences entre ministères

Un effort d'amélioration de la productivité de l'administration a été recherché en évitant l'approche forfaitaire, c'est-à-dire celle qui procède par un effort d'économie globale. La réduction des effectifs s'opère par une recherche de l'adéquation des moyens aux missions et par le développement des gains de productivité. *Ce souci marque une très nette volonté de rupture.*

V. — LES CHOIX EN MATIÈRE DE RECETTES

A. — Les recettes globales du budget

a) Les ressources brutes

Les ressources brutes du budget général s'élèvent, en 1987, à 1 183,8 milliards de francs, en progression de 3,75 % par rapport aux évaluations révisées pour 1986 (1 140,9 milliards de francs au lieu de 1 126 milliards de francs en loi de finances initiale). *Ce montant de 3,75 % est le moins élevé constaté au cours de la période récente.*

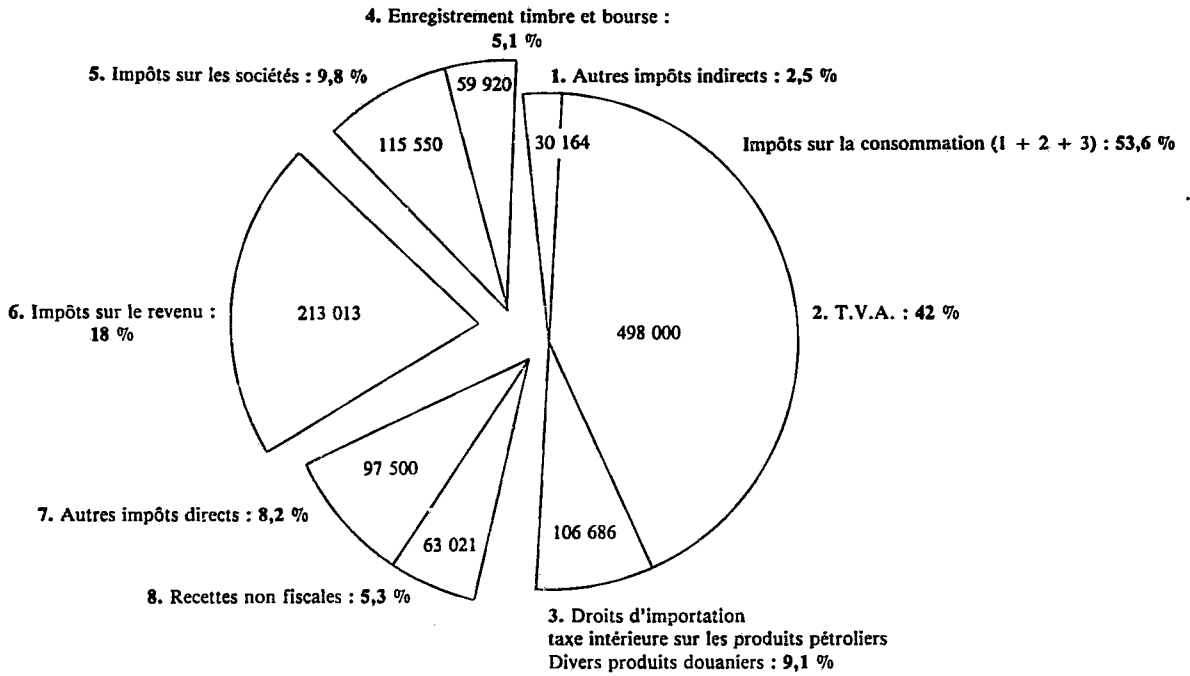
Le tableau ci-après regroupe les diverses estimations de recettes établies pour 1987 et celles révisées pour 1986.

	(en millions de francs)		Indice de progression (base 100) l'année précédente	Part dans les recettes globales de 1987
	Evaluations révisées pour 1986	Projet de loi de finances pour 1987		
I. Recettes fiscales :				
Impôt sur le revenu	213.120	213.013	99,9	18
Impôt sur les sociétés	103.000	115.550	112,2	9,3
Autres impôts directs	100.700	97.500	96,8	3,2
Enregistrement, timbre et bourse	56.600	59.920	105,9	5,1
Produits des douanes	102.050	106.686	104,5	9,1
Taxe à la valeur ajoutée	476.000	498.000	104,6	42,0
Autres impôts indirects	28.700	30.164	105,1	2,5
Total du paragraphe I	1.080.170	1.120.833	103,8	94,7
II. Recettes non fiscales	60.813	63.021	103,6	5,3
Total des recettes brutes du budget général	1.140.983	1.183.854	103,7	100
III. Prélèvements au profit des collectivités locales et de la C.E.É. (1)	- 133.229	- 149.110	111,9	
Total des recettes du budget général (paragraphe I à III)	1.007.754	1.034.744	102,7	
IV. A déduire :				
Remboursements et dégrèvements	107.400	109.410	101,9	
Total des recettes (paragraphe I à IV)	900.354	925.334	102,8	
Pour mémoire : recettes fiscales nettes (paragraphe I et IV)	972.770	1.011.423	104	

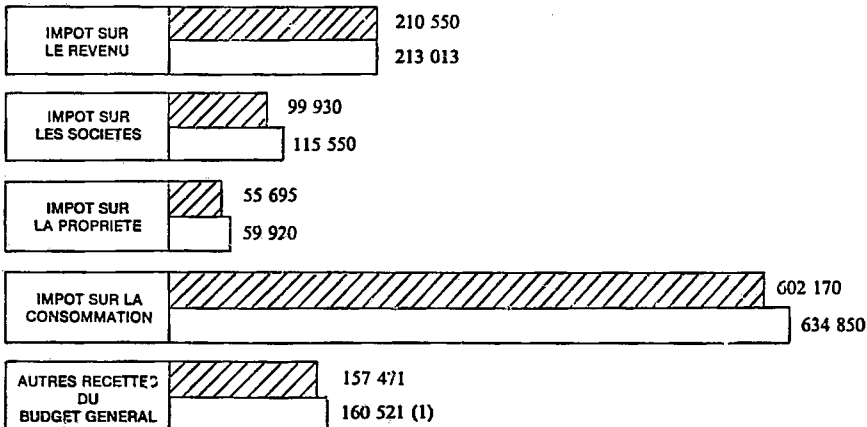
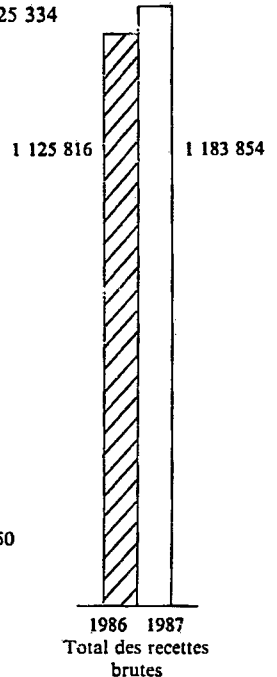
(1) y compris fonds de péréquation pour la taxe professionnelle et fonds de compensation pour la T.V.A.

LES RECETTES DE L'ETAT

(En millions de francs.)



Total général brut	1 183 854
A déduire : prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales et de la C.E.E.	149 110
Dégrèvements et remboursements fiscaux	109 410
Total général net	925 334



1. Comprenant 63 021 millions de francs de recettes non fiscales, 97 500 millions de francs d'impôts directs.

Deux catégories de recettes fournissent les ressources brutes. Ce sont :

Les recettes fiscales

En 1987, les recettes fiscales brutes sont évaluées à 1 120 milliards de francs, en progression de 3,7 % par rapport à 1986 (évaluations révisées). Le tableau ci-après retrace l'évolution depuis 1983 de ces recettes par grandes catégories.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES BRUTES (1) DU BUDGET GÉNÉRAL

(En millions de francs.)

	1983 (2)	1984 (2)	1985 (3)	1986 (4)	1987 (5)
Impôts directs et taxes assimilées	338.589	369.474	385.600	416.820	430.063
Enregistrement, timbre et impôt sur opérations de bourse	51.114	49.113	53.100	56.600	55.920
Droits d'importation, taxes sur les produits pétroliers	67.122	74.726	94.950	102.050	106.686
Taxe sur la valeur ajoutée	385.557	416.737	447.200	476.000	498.000
Droits de consommation sur les tabacs et autres droits indirects	25.807	26.153	26.600	28.700	30.164
Total des recettes fiscales brutes	868.189	936.223	1.007.450	1.080.170	1.120.833

(1) Avant déduction des remboursements et dégrèvements

(2) Loi de règlement.

(3) Résultats provisoires.

(4) Évaluations révisées.

(5) Évaluations proposées par le projet de loi de finances.

La part des impôts directs dans l'ensemble des recettes brutes sera de 36,3 % en 1987 (au lieu de 36,1 % en 1985 et 36,5 % en 1986) ; tandis que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée représentera 42 % des recettes en 1987 (contre 41,9 % en 1985 et 41,7 % en 1986), ce qui correspond à une augmentation de 4,6 %.

Les recettes non fiscales

Le produit des recettes non fiscales devrait atteindre 63 021 millions de francs en 1987 au lieu de 60 813 millions de francs en 1986 (+ 3,6 %).

ÉVOLUTION DE LA PART DES RECETTES NON FISCALES DANS LES RESSOURCES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL (1983-1987)

1983	1984	1985	1986	1987
5,9	5,6	5,8	5,7	5,3

Pour apprécier le montant des recettes globales du budget de l'État, il faut ajouter à celles du budget général les ressources :

- des budgets annexes qui atteindront 254,7 milliards de francs en 1987 dont 181,8 milliards de francs pour le seul budget des Postes et Télécommunications. Par rapport à la loi de finances initiale pour 1986, leur progression est de 2,2 % ;

- des comptes spéciaux du Trésor ; en ce qui concerne ces derniers, il y a lieu de noter que les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale sont évaluées en 1987 à 41,1 milliards de francs, dont 30 provenant des produits de la privatisation.

Quant aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts et comptes d'affectation spéciale), elles dégageront des ressources d'un montant de 2,89 milliards de francs, dont 1,57 milliard de francs pour le Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Le montant des ressources brutes du budget général ci-dessus indiqué doit être réduit de divers prélèvements opérés sur les recettes de l'État, pour obtenir les ressources nettes.

b) Les prélèvements sur recettes

En 1987, ces prélèvements atteindront 149 milliards de francs, soit une progression de 11,9 % par rapport aux évaluations révisées pour 1986.

Les prélèvements au profit des collectivités locales

Leur montant est fixé à 102,7 milliards de francs et leur répartition est la suivante :

	En milliards de francs	En pourcentage par rapport à 1986 (1)
Dotation globale de fonctionnement	70,025	+ 3,7
Produit des amendes de police	0,360	- 6,6
Fonds de compensation pour la TVA	12,52	+ 7,4
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	0,68	- 84,7
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	16,23	-
Logement des instituteurs	12,7	+ 3,7

(1) Evaluations révisées.

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

— en 1987, le produit net prévisionnel de la T.V.A. qui sert de base de calcul de la dotation globale de fonctionnement (article 38 de la loi de finances pour 1979) est estimé à 70 025 millions de francs ;

— la dotation du Fonds de compensation de la T.V.A. est en augmentation de 7,4 % par rapport à celle inscrite dans la loi de finances pour 1986 ;

— les ressources totales du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle recentrées sur la seule fonction de péréquation sont en baisse de 84,7 % mais le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle s'élève à 16 234 millions de francs.

Les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes.

Les prélèvements au profit des Communautés économiques européennes sont évalués à 46 336 millions de francs en 1987, dont 35 450 millions de francs au titre de la ressource propre assise sur la taxe sur la valeur ajoutée et 10 886 millions de francs provenant des prélèvements et cotisations agricoles et des droits de douane.

B. — L'évolution des diverses recettes

a) Les recettes fiscales

En 1987, la part des dégrèvements et remboursements dans les recettes fiscales brutes atteindra 9,8 %, soit 109,4 milliards de francs au lieu de 107,4 milliards de francs pour 1986 (+ 1,9 %).

L'impôt sur le revenu

Le produit de l'impôt sur le revenu est évalué, en 1987, à 213 013 millions de francs, soit une diminution de 0,05 % par rapport à l'évaluation révisée pour 1986 (213 120 millions de francs).

Le montant estimé pour 1987 résulte de :

- la progression du produit de 1986 qui serait de 4,4 % par rapport à 1985 au lieu de 3,1 % dans le projet de loi de finances pour 1986 ;
- de l'indexation des tranches du barème sur la hausse prévisible des prix (2,4 %), de l'extension du mécanisme de la décote aux familles, de la suppression du taux d'imposition de 65 % et de la limitation du taux marginal d'imposition à 58 % ;
- de l'allègement des impositions de 3 % par rapport à la législation de 1986 (— 5 500 millions de francs).

Ces mesures auxquelles s'en ajoutent d'autres ayant un impact moindre, ont pour effet de réduire le rendement de 18 959 millions de francs, soit un montant légèrement supérieur à l'accroissement engendré par évolution spontanée.

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU EN 1987

(En millions de francs.)

Evaluation révisée pour 1986		213 120
Evolution spontanée	+ 18 959	—
Aménagements des droits	— 18 154	—
Autres facteurs de variation	— 912	—
	— 107	— 107
Evaluation proposée pour 1987		213 013

L'impôt sur les sociétés

Évalué à 115 500 millions de francs en 1987, le *produit de l'impôt sur les sociétés progresserait de 12,1 %* par rapport à l'évaluation révisée pour 1986.

Deux dispositions principales ont pour effet de réduire le produit de l'impôt sur les sociétés :

- la déductibilité des résultats de la provision pour congés payés passée au titre de 1987 (— 1 milliard) ;

— la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 45 %
(— 9,5 milliards).

A ces deux mesures s'en ajoutent d'autres qui ont une importance moins grande, notamment :

- le relèvement du plafond d'amortissement des voitures particulières (— 85 millions de francs) ;
- l'extension du régime de provision pour les premières implantations à l'étranger (— 200 millions).

Ces diverses mesures se traduisent par un allègement global évalué à 5 283 millions de francs.

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN 1987

(En millions de francs.)

Evolution spontanée	+ 17 833	103 000
Aménagements des droits	— 1 200	—
Autres facteurs de variation	— 4 083	—
	+ 12 550	+ 12 550
Evaluation proposée pour 1987	—	115 500

L'impôt sur les grandes fortunes

En 1987, son produit est évalué à 2 000 millions de francs, *soit une diminution de près de 65 % par rapport à 1986.*

L'impôt sur les grandes fortunes est supprimé à compter du 1^{er} janvier 1987. Seul subsistera le prélèvement sur les bons anonymes, dont le rendement estimé pour 1987 avoisinerait 2 milliards de francs.

IMPÔT SUR LES GRANDES FORTUNES

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	1987
Evaluation en loi de finances initiale	5 000	5 235	5 195	5 630	2 000
dont :					
Prélèvement sur les bons anonymes	1 040	1 250	1 600	1 730	2 000
Evaluation révisée	4 300	4 500	5 200	5 700	
Recette effective	3 915	4 767			

(1) Loi de règlement.

(2) Chiffre provisoire.

La taxe sur la valeur ajoutée

L'évolution prévisible des recettes de T.V.A. en 1987 fait apparaître une augmentation de 4,6 % environ.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmenterait en 1987 de 22 675 millions de francs ; mais le projet de loi de finances prévoit plusieurs dispositions ayant une incidence sur la T.V.A. qui se traduisent par un allègement net de 675 millions de francs.

Au total, le produit de la T.V.A. progresserait en 1987 de 22 000 millions de francs.

ÉVOLUTION DE LA T.V.A. EN 1987

(En millions de francs.)

Evaluation révisée pour 1986		476 000
Evolution spontanée	+ 22 675	
Aménagement des droits :		
— aménagement du régime T.V.A. du secteur agricole	— 90	
— aménagement du régime T.V.A. du secteur culturel	— 70	
— incidence de la T.V.A. de la suppression du régime dit de vente restreinte des tabacs	+ 35	
Autres facteurs de variation :		
— déduction sur le gazole	— 280	
— inclusion dans l'assiette de la T.V.A. de la taxe additionnelle aux prix des places d'entrée, dans les cinémas	+ 30	
— déductibilité de la T.V.A. du fioul domestique à usage agricole	— 300	
	+ 22 000	+ 22 000
Evaluation pour 1987		498 000

La taxe intérieure sur les produits pétroliers

En augmentation de 4,6 %, le produit attendu de la T.I.P.P. en 1987 s'élèverait à 94 700 millions de francs.

Allègements :

— réduction de la T.I.P.P. sur le fioul lourd et le gaz à usage industriel	— 500
— incidence sur le timbre douanier	— 10

Aménagements :

— extension en année pleine des relèvements de 1986	+ 1 520
— indexation du tarif de la 7 ^e tranche du barème de l'impôt sur le revenu	+ 2 080

ÉVOLUTION DE LA T.I.P.P. EN 1987

(En millions de francs.)

Évaluation révisée pour 1986		90 500
Évolution spontanée	+ 1 100	
— réduction de la T.I.P.P. sur le fioul lourd et le gaz à usage industriel	— 500	
— autres facteurs de variation	+ 3	
dont :		
— extension en année pleine des relèvements intervenus en 1986	+ 1 520	
— indexation pour 1987 du tarif sur la 7 ^e tranche du barème de l'impôt sur le revenu	+ 2 080	
Évaluation proposée pour 1987		94 700

La taxe sur les salaires

Le produit de la taxe sur les salaires en 1987 est évalué à 27 400 millions de francs au lieu de 26 300 millions de francs en 1986 (+ 4,2 %) : cette évaluation tient compte de la progressivité du barème et de l'évolution des salaires prévue dans les secteurs public et privé.

La taxe sur certains frais généraux

Le taux d'imposition est réduit de 30 à 15 %, soit une réduction de recettes de 350 millions de francs.

Les autres recettes

Le projet de loi de finances comporte des mesures qui modifient le montant des recettes fiscales du budget général, notamment la reconduction en 1987 du prélèvement exceptionnel sur les entreprises de production pétrolière et les autres établissements bancaires (+ 1 150 millions) et de la taxe spéciale sur la publicité télévisée (à titre permanent : + 25 millions).

b) Les recettes non fiscales

Le versement du budget annexe des P.T.T.

Pour 1987, un versement d'un montant de 9 000 millions de francs du budget annexe des P.T.T. est inscrit au budget général (contre 3 300 millions en 1986, soit + 173 %) s'expliquant par l'allègement des charges supportées par le budget annexe.

Le produit des participations de l'État dans des entreprises financières.

En 1987, les dividendes versés à l'État par la Banque de France (pour les 3/4 environ), les banques nationalisées et les compagnies d'assurance sont estimés à 2 115 millions de francs, montant à peu près équivalent à celui de l'évaluation révisée pour 1986 (1 929 millions).

Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales.

Le produit de ce prélèvement est évalué à 3 590 millions de francs pour 1987 (- 5,5 %).

Les intérêts des prêts du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.)

Sur la base de l'estimation révisée en baisse pour 1986 (1 048 millions de francs), la ressource escomptée pour 1987 est de 1 000 millions de francs : le Gouvernement indique à cet égard que l'évolution est due à une dissimulation des encours des prêts consentis aux entreprises nationalisées et notamment aux remboursements anticipés intervenus fin 1985.

C. — Un déficit allégé

Le déficit prévisionnel pour 1987 a été fixé à 128,6 milliards de francs (contre 145,3 milliards en 1986) ; il est donc en diminution de 16,7 milliards soit 11,5 %.

Sur la base d'un produit intérieur brut en valeur escompté pour 1987, à 5 125,2 milliards de francs, ce déficit correspond à 2,5 % du

P.I.B. L'objectif est de réduire en trois ans le déficit hors charge de la dette.

VI. — LA POLITIQUE FISCALE

A. — Le retour à la sagesse

a) La fiscalité des ménages

Le dispositif général d'allègement de la fiscalité mis en place par le projet de loi de finances pour 1987 met heureusement fin à plusieurs années d'aggravation et d'incertitude en ce domaine.

1. — Une fiscalité plus légère...

Le relèvement général des tranches du barème à hauteur de la hausse moyenne des prix prévue pour 1986 et l'allègement minimum d'au moins 3 % accordé à tous les contribuables ont pour effet de diminuer la pression fiscale sur les ménages d'environ 17 milliards de francs. Il en va de même de la réduction de la redevance sur la télévision et de la suppression de la taxe sur les magnétoscopes.

2. — Une fiscalité plus favorable à la famille...

L'attribution aux familles d'au moins quatre enfants d'une demi-part supplémentaire par enfant à compter du quatrième, le doublement du plafond pour frais de garde, l'exonération de la vignette à partir de cinq enfants contribuent à rendre la fiscalité plus favorable aux familles. *Plusieurs dispositions sont prises pour réduire l'avantage dont bénéficient les couples de concubins par rapport aux couples mariés.* Les aides accrues en matière de logement ont ainsi un effet favorable aux familles.

3. — Une fiscalité plus juste

La baisse du taux maximum d'imposition sur le revenu de 65 à 58 % doit éviter de pénaliser les plus dynamiques des contribuables. La suppression de l'impôt sur les grandes fortunes a aussi pour but d'éviter de décourager l'effort et l'épargne.

Le mouvement de réduction des tranches les plus élevées de l'impôt sera poursuivi.

Ces différentes mesures sont particulièrement bienvenues. On ne dira jamais assez en effet combien l'impôt doit éviter de décourager l'initiative et combien il importe de ne pas pénaliser la famille.

b) La fiscalité des entreprises

1. — L'allègement général de la fiscalité

L'objectif général visant à réduire les charges des entreprises est mis en œuvre au moyen de plusieurs dispositions. Le taux de l'impôt sur les sociétés est réduit. Le plafond pour l'obtention des avantages dus à l'adhésion à un centre de gestion agréé est relevé fortement en 1987 et le sera en 1988. La taxe professionnelle est réduite de 5 milliards de francs au moyen d'un abattement général de 16 % sur les bases de la taxe pour laquelle un mécanisme de « lissage » est mis en place. La taxation des frais généraux, du fioul lourd et du gaz naturel est partiellement supprimée. La provision pour congés payés est rendue déductible.

2. — Une incitation à l'investissement à l'étranger et à la transmission des entreprises

Les investissements commerciaux à l'étranger seront aidés grâce à la déduction automatique du bénéfice imposable lorsqu'ils sont inférieurs à 5 millions de francs.

L'abattement des droits sur les donations-partages est rétabli à hauteur de 25 à 15 % selon l'âge du donateur. Cette mesure est très intéressante pour les propriétaires d'entreprise. Elle devrait éviter les difficultés qui surviennent lorsque la succession des chefs d'entreprise n'est pas réglée suffisamment tôt. Beaucoup de cessations d'activité sont dues au fait que la transmission d'un patrimoine n'a pas été préparée à temps.

3. — Simplification de la fiscalité agricole

Les obligations comptables sont simplifiées grâce à la création d'un régime nouveau : le super-simplifié, dans lequel les formalités

sont très allégées. De ce fait, une incitation est donnée pour sortir du forfait et améliorer la gestion dans des conditions favorables. Le choix du réel s'accompagne désormais d'une réduction d'impôt pour tenue de comptabilité.

Les agriculteurs pourront opter pour un régime d'imposition sur la moyenne triennale de leurs bénéfices.

Ceux qui s'installent pourront pendant les cinq premières années déduire 20 000 francs de leur revenu imposable. Cette somme sera réintégréable au bout de cinq ans.

Enfin, de nombreuses améliorations sont prévues pour faciliter les rapports entre le fisc et les redevables. Tout ce qui peut concourir à mettre le citoyen en mesure d'apporter sa défense devant le fisc, à modifier le climat des relations, tout en préservant un contrôle nécessaire et utile, est bien évidemment positif.

B. — Un mouvement à poursuivre

Tout ce qui est entrepris pour rendre l'impôt moins lourd, plus juste, mieux admis par le citoyen contribue à rapprocher notre pays des grandes démocraties avec lesquelles il est en constantes relations.

Briser l'évolution continue vers un assujettissement et un encadrement croissants des acteurs de la vie économique est une œuvre de salut public. Cela a déjà été souligné et il faut le redire.

a) *Le problème de la décote*

C'est pourquoi les mesures prises pour alléger les contributions des plus modestes nous paraissent aller dans le bon sens. Il est sans doute nécessaire que les revenus les moins élevés ne soient pas trop taxés. *Cependant supprimer toute imposition n'est pas sain.* Le citoyen accepte l'effort de solidarité quand il sait que cela correspond à un service que lui rend la collectivité. La France est, parmi les pays industrialisés, celui qui compte le moins de foyers acquittant un impôt sur le revenu ; 11 millions sur un total de 24. *Fallait-il accentuer cette situation ? Rappelons que l'extension de la décote va exonérer complètement deux millions de familles.*

Cette mesure ne paraît pas aller dans le sens, net par ailleurs, d'une politique qui construit une société plus responsable.

b) Renforcer la politique familiale

L'amorce d'un rétablissement de l'égalité en faveur des familles légitimes est d'une importance capitale.

Notre pays est l'un des rares, parmi ceux dont le développement est comparable, à avoir su préserver une structure familiale relativement forte. Dans cette époque où les tensions et les déchirements sont si nombreux, la famille reste un atout incomparable. Tout ce qui est fait pour elle est essentiel. Bien peu l'avait été au cours d'un passé récent.

Les progrès annoncés sont un signe dont il faut se réjouir. Sur ce point, bien que peu commenté, il faut relever la progression en 1986 de 1 % du pouvoir d'achat des allocations familiales. Cette mesure rompt heureusement avec une évolution hélas ancienne et contraire. Mais il faudra sans doute aller plus loin.

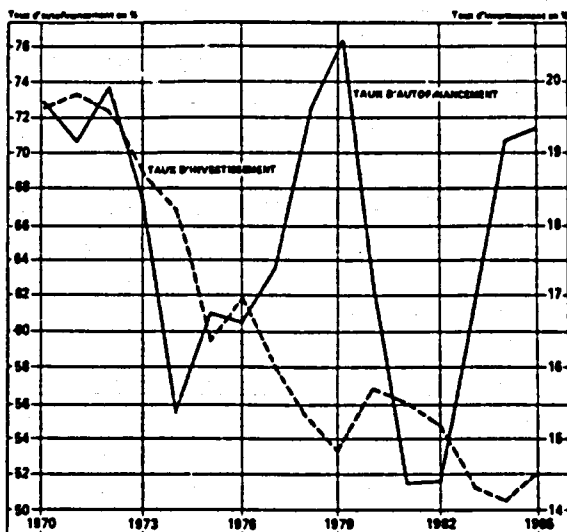
L'octroi d'une demi-part supplémentaire à compter du quatrième enfant est une disposition particulièrement opportune. Elle amenuisera les effets néfastes du plafonnement du quotient familial. Il faudra peut-être aller plus loin, en réduisant par exemple le plafonnement pour les familles de trois enfants.

Pour le logement, problème si difficile, notamment dans les grandes villes, un effort supplémentaire devrait être entrepris. Les mesures du budget pour 1987, dont la portée est réelle, demeurent limitées à l'acquisition de logements neufs. Une réflexion a été entamée sur ce problème. Il faudrait qu'elle débouche sur une aide importante permettant aux familles nombreuses de se loger plus aisément.

c) Le problème de l'investissement

La politique économique menée par le gouvernement a pour priorité l'allègement des charges des entreprises. Elle vise aussi à rendre l'environnement plus favorable en supprimant les contraintes, en encourageant l'initiative. La réduction des interventions de l'État, son désengagement vont améliorer le fonctionnement du marché. L'investissement productif commence à reprendre comme le montre le graphique ci-dessous

Taux d'autofinancement (1) et taux d'investissement
des sociétés et quasi sociétés hors grandes entreprises nationales
de 1970 à 1985



(1) Taux d'autofinancement : épargne brute sur investissement
Source : I.N.S.E.E. — Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1985, tome I,
p 81.

Mais le fait-il à un rythme suffisant ? En ce domaine, un retard important a été pris sur nos concurrents. La compétition accrue qu'ils nous livrent dégrade nos échanges de biens manufacturés. Des statistiques récentes montrent que le niveau de l'investissement en Allemagne vient encore de progresser. *Il atteint désormais un taux égal au double du nôtre.* L'investissement ayant une fonction stratégique dans la compétitivité des entreprises, *un dispositif spécifique favorisant l'investissement des entreprises aurait sans doute été utile.*

VII. — BUDGET ET FINANCES LOCALES

Bien que le Gouvernement se soit efforcé de réduire les prélèvements obligatoires, en pratiquant des allègements fiscaux importants au titre de 1987, il apparaît que compte tenu de l'alourdissement des cotisations sociales, le taux de ces prélèvements enregistré cette année demeurerait l'an prochain au même niveau soit 45,1 %. Ceci explique non seulement la vigilance du Gouvernement en la matière mais aussi l'appel qu'il a lancé à la « nécessaire solidarité des collectivités locales ».

Or, à la suite des prélèvements opérés par le budget de l'État sur les ressources de la *Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales* et qui ont mis pratiquement cet organisme en cessation de paiement, les élus locaux seront contraints, pour en financer le déficit, d'augmenter les impôts.

La C.N.R.A.C.L. se trouve actuellement dans une situation financière très difficile pour deux raisons. La première tient aux prélèvements effectués sur ses ressources et dont le montant atteindra 12 milliards. La surcompensation instaurée par la loi de finances pour 1986 se traduira par un surcroît de 3,5 milliards en 1985, 4 milliards en 1986 et 4,5 milliards en 1987. La seconde a pour origine l'évolution démographique qui, favorable jusqu'en 1982, s'est inversée depuis cette date. Le rapport entre les cotisants et les retraités évolue défavorablement ; ainsi entre 1985 et 1987, il devrait passer de 4,3 à 3,7.

L'évolution démographique aurait dû conduire à accroître la cotisation des employeurs à partir de 1982. La bonne situation de trésorerie de l'organisme a conduit à différer cette décision. Plusieurs facteurs s'ajoutent donc pour créer une crise grave et subite de la C.N.R.A.C.L. En 1986, le déficit devrait atteindre 7 milliards. Pour 1987, le montant serait supérieur.

Pour résoudre ce problème, il faudrait augmenter de 11,5 points la cotisation de l'employeur. Une telle mesure paraît difficilement envisageable. Dès lors, un dispositif possible consisterait à :

- relever la contribution « employeur » de 6 points,
- étaler le reste de l'augmentation sur les années 1988 et 1989,
- reconstituer la trésorerie de la Caisse par le biais d'emprunts souscrits auprès de la C.A.E.C.L.

L'accroissement de 6 points de la contribution employeur va induire une hausse de la pression fiscale de plus de 2 points en moyenne.

Il serait nécessaire que la Caisse bénéficie de facilités de trésorerie pour lui permettre de passer ce cap difficile.

La crise de la C.N.R.A.C.L. présente donc une extrême gravité.

Par ailleurs, la décentralisation a souvent transféré plus de charges à moyen terme que de ressources.

Ainsi les collectivités locales cherchent-elles à négocier avec la Caisse des dépôts et consignations la conversion des emprunts souscrits entre 1980 et 1983 à des taux élevés, dépassant les quelque 15 % en vue d'alléger leur endettement et à accroître la part de l'autofinancement, ce qui dans l'immédiat nécessitera des recettes fiscales plus abondantes.

C'est dire qu'au regard de l'aide qu'elles pourraient recevoir de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Caisse d'aide et d'équipement aux collectivités locales, il est urgent qu'un effort de réflexion soit engagé.

Il faut par contre relever, sur ce point, un effort particulier consenti par l'État en faveur des collectivités locales. Il s'agit de l'avance versée par l'État sur le produit de la « vignette ». Cette avance était très largement inférieure au produit de cet impôt. Le retard sera rattrapé en 1987. C'est pourquoi le compte spécial du Trésor n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », retraçait des dépenses de 9 600 000 000 F en 1986, qui seront portées à 11 600 000 000 F en 1987.

VIII. — LE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES SOCIAUX

Contrairement à ce qui avait été annoncé par l'ancien Gouvernement, la situation réelle des comptes sociaux était si grave que les mesures ont dû être prises afin d'assurer le maintien des prestations. Il s'agissait de faire face à un déficit prévu en 1986 de 20 milliards de francs pour le régime général dont 18 milliards pour l'assurance-vieillesse et évalué pour 1987 à 40 milliards de francs.

C'est ainsi qu'il a fallu sans attendre rétablir une contribution proportionnelle de 0,4 % sur les revenus pour 1987 et 1988 et augmenter de 0,7 point la cotisation salariale aux régimes d'assurance-vieillesse.

Évolution des concours de l'État aux régimes sociaux

Année	Montant en millions de francs	Évolution en pourcentage par rapport à l'année précédente
1982 (1)	62 454	+ 33,2 %
1983 (1)	77 152	+ 23,5 %
1984 (1)	83 744	+ 8,5 %
1985 (1)	88 717	+ 5,9 %
1986 (1)	81 966	- 7,6 %
1987 (2)	84 530	+ 3,1 %

(1) Loi de finances initiale
(2) Projet de loi de finances

Ces mesures suffiront-elles ? Force est de reconnaître que par suite du freinage de l'évolution des salaires et de l'augmentation du chômage les recettes sont moindres que les encaissements escomptés ; parallèlement, les dépenses vieillesse et les prestations familiales sont plus importantes que prévu.

D'où la nécessité pour le Gouvernement de mettre en place le deuxième volet de son programme d'assainissement des comptes sociaux : à cet effet, il est envisagé de recourir à diverses économies sur les dépenses de maladie (réduction sous certaines conditions des remboursements à 100 %, relèvement ou suppression du plafond de débours ouvrant droit à remboursement en cas de traitement prolongé, réduction du taux de remboursement des spécialités pharmaceutiques dites « de confort »).

L'objectif est de maîtriser les prélèvements sociaux : il n'y a pas en effet de fatalité à la dégradation constatée. Celle-ci doit pouvoir être nettement rectifiée.