

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

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 1973, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME I

LE BUDGET DE 1973

ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I, II et III et annexes 1 à 49), 2586 (tomes I à XVII), 2587 (tomes I à III), 2588 (tomes I à VII), 2589 (tomes I à V), 2590 (tomes I à XXII) et in-8° 685.

Sénat : 65 (1972-1973).

Lois de finances. — Budget 1973 - Budget social - Changes - Commerce extérieur - Communauté économique européenne - Emploi - Entreprises publiques - Finances extérieures - Finances locales - Monnaie - Pouvoir d'achat - Prix - Production - Revenus - Salaires.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE. — LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE.	15
CHAPITRE PREMIER. — L'environnement monétaire international.....	17
A. — La crise de la livre et le renforcement des mesures de contrôle	17
B. — Sur la voie de l'Union économique et monétaire.....	20
C. — La réforme du système monétaire international.....	24
CHAPITRE II. — Les bonnes dispositions de l'économie française.....	35
A. — La progression continue de la production industrielle.....	35
B. — La situation ambiguë du marché de l'emploi.....	45
C. — L'amélioration des échanges extérieurs.....	51
D. — L'évolution favorable du marché financier.....	58
E. — La confirmation du redressement des finances extérieures..	60
F. — L'exécution régulière des lois de finances.....	62
CHAPITRE III. — L'accélération des mouvements inflationnistes.....	65
A. — L'inquiétante progression des prix.....	66
B. — L'évolution des rémunérations.....	70
C. — La poursuite de l'inflation.....	72
DEUXIEME PARTIE. — LA LOI DE FINANCES POUR 1973.....	79
TITRE I^{er}. — L'analyse du budget.....	83
CHAPITRE PREMIER. — Les charges.....	83
A. — Les dépenses à caractère définitif.....	85
B. — Les dépenses à caractère temporaire.....	103
CHAPITRE II. — Les ressources.....	109
A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif	110
B. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire	117
C. — L'équilibre général.....	118

	Pages.
TITRE II. — Budget et politique générale.....	119
CHAPITRE PREMIER. — Budget et monnaie.....	121
A. — La croissance de la dépense publique.....	122
B. — L'équilibre budgétaire.....	127
CHAPITRE II. — Budget et société.....	133
A. — Le budget et l'équipement du pays.....	134
B. — Le budget et la justice sociale.....	142
TROISIEME PARTIE. — DEUX PROBLEMES FISCAUX.....	151
CHAPITRE PREMIER. — Le rapport du Conseil des Impôts.....	153
A. — Evolution de l'impôt sur le revenu	156
B. — Appréciations portées sur les régimes d'imposition par catégorie de revenus.....	163
C. — Essai d'évaluation de la dissimulation fiscale.....	165
CHAPITRE II. — La fiscalité de l'énergie	175
A. — La fiscalité de l'énergie en France.....	176
B. — La fiscalité de l'énergie dans quelques pays européens..	186

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Comme l'année précédente, nous examinerons sommairement, dès le début de la présentation budgétaire pour 1973, le climat politique, économique, financier et monétaire dans lequel cette discussion va s'engager au Sénat.

Politique.

SITUATION POLITIQUE A L'INTÉRIEUR

Elle se caractérise par l'étendue inhabituelle d'une période pré-électorale défavorable à l'établissement sans passion d'un budget dominé par la situation économique et financière. Malgré les efforts méritoires du Ministère des Finances pour maintenir, dans des limites admissibles, les assauts démagogiques venant aussi bien de la majorité que de l'opposition, cette situation conduit à des distorsions que nous analyserons plus en détail.

En second lieu, et toujours sur le plan intérieur, l'impossibilité de contenir la hausse des prix dans les limites prévues par la loi de finances pour 1972 conduit à une inflation permanente. Nous avons eu l'occasion de dire lors de la publication, le 24 octobre 1972, de notre note d'information qu'elle ne déplaisait pas aux différents gouvernements de la Communauté européenne, tous atteints du même mal. Elle leur permet de mieux équilibrer leurs budgets, mais présente à terme des conséquences néfastes qui peuvent apparaître à partir du moment où le même phénomène n'est pas enregistré dans tous les pays industrialisés.

De plus, son effet sur la politique sociale intérieure se superpose à l'effet pré-électoral pour amener une série de désordres ou de grèves, chaque groupe social estimant le climat favorable à l'obtention d'avantages substantiels.

SITUATION POLITIQUE A L'EXTÉRIEUR

A l'extérieur, les mêmes préoccupations se retrouvent dues à des périodes électorales achevées comme aux Etats-Unis et en Allemagne, ou en cours comme aux Pays-Bas, à l'état latent comme en Italie.

Mais l'événement le plus important concerne certainement l'évolution de la politique étrangère et de la politique économique des Etats-Unis.

En politique étrangère en effet, la nouvelle orientation donnée par le Président Nixon à ses relations avec la Chine de Mao Tsé-Toung comme avec le Kremlin, peut laisser craindre, si on y ajoute la relative mais importante amélioration des données économiques internes aux Etats-Unis, de voir les U. S. A. s'attaquer, avec beaucoup plus de vigueur qu'auparavant, à leurs relations avec l'Europe et à conduire à une concurrence quelque peu sauvage.

Malgré un déficit record (35 milliards de dollars) dans leur budget, les Etats-Unis ont réussi à maintenir la hausse de leurs prix à un niveau (environ 3 %) bien inférieur à celui des pays du Marché commun et leur balance des paiements, fortement déficitaire jusqu'ici, commence à se ressentir des effets bénéfiques des investissements américains à l'étranger et des rentrées qu'ils procurent.

Les Américains sont avant tout des hommes d'affaires et non pas des philanthropes, ce qu'on ne saurait leur reprocher. Nous ne croyons pas qu'ils se laissent aller à une sorte de revanche sur l'Europe dont ils ont, jadis, souligné l'ingratitude, mais nous sommes persuadés par contre qu'ils ne se désintéresseront pas du marché européen surtout depuis l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark dans la Communauté européenne et après les accords signés, ou en discussion, de cette Communauté avec certains pays tiers, tel que la Norvège qui avait cependant refusé d'adhérer à la Communauté.

La situation économique.

La situation économique française se caractérise à la fois par une expansion continue qui est une des plus fortes du monde occidental et par une inflation qui est également à la tête de celles que l'on enregistre dans les autres pays.

On a coutume de dire, un peu hâtivement peut-être, que la hausse des prix est due simplement à l'influence des coûts. Nous pensons qu'il faut être un peu plus nuancés et que, pour certains produits alimentaires tel que la viande, par exemple, qui compte pour une part importante dans les budgets modestes, l'influence de la demande sur un marché déficitaire est au moins aussi grave.

De même, les restrictions de crédits d'investissements peuvent, à terme, amener à des inflations par la demande sur une production déficitaire.

Nous avons dit en octobre 1972, et nous l'avons répété au début de cet exposé, que l'inflation facilitait les équilibres budgétaires surtout pour les pays qui, malheureusement comme la France, et en partie pour l'Italie, ont des ressources alimentées surtout par les impôts indirects qui frappent directement la consommation.

Cette inflation, avons-nous répété, n'avait pas jusqu'alors alarmé outre mesure les industriels qui bénéficiaient toujours, d'une partie sans cesse plus restreinte mais existant encore, de la dévaluation de 1969 et des réévaluations du mark comme du florin.

Nous avons dit aussi que la plupart des salariés y trouvaient leur compte, la hausse des prix entraînant en général des augmentations de salaires supérieures à cette hausse et constituant par conséquent une augmentation du pouvoir d'achat.

Toutes ces considérations ne subsisteront plus à partir du moment où le seuil tolérable sera atteint et nous n'en sommes pas loin, et où les distorsions apparaîtront entre les différents pays qui constituent l'Occident industrialisé et c'est peut-être là que gît la menace américaine la plus sérieuse.

C'est ainsi que prenant conscience de ce péril, les Neuf ont tenté de définir une politique commune contre l'inflation sans parvenir, il faut bien le reconnaître à des résultats très positifs.

La détermination de la France d'appliquer certaines restrictions de crédits en élevant les réserves obligatoires des banques, en relevant le taux de l'escompte, sont autant de mesures qui eussent autrefois produit l'effet escompté, mais qui ne semblent plus agir avec la même efficacité sur les différents circuits économiques.

Il semble également qu'à l'instar d'un certain nombre de médicaments dont l'abus entraîne la résistance des microbes ou des virus, les remèdes classiques contre l'inflation soient devenus sans effet.

Le Ministre de l'Economie et des Finances s'est refusé jusqu'à présent à rétablir l'encadrement du crédit et à figer les salaires et les prix ; nous ne saurions l'en blâmer, l'expérience anglaise dans ce domaine n'ayant pas non plus produit les résultats escomptés.

Et pourtant, il sera nécessaire de trouver des remèdes efficaces si l'on ne veut pas entrer dans une ère incontrôlable de la course aux salaires — prix dont font finalement les frais tous ceux qui ne possèdent que des pensions, des retraites ou des rentes viagères dont l'actualisation se fait toujours avec un grand retard.

Monnaie.

Les remous monétaires dont nous souffrons depuis 1971 n'ont pas encore réussi à trouver un apaisement. L'Union monétaire et économique que la Communauté européenne recherche vainement, et que le sommet de Paris n'a pas réussi à réaliser, nous laisse à nouveau devant un dollar qui recouvre peu à peu son influence mondiale mais qui n'est toujours pas convertible et si désarmé que nous voyons la Livre s'affaiblir chaque jour un peu plus sans qu'une parité fixe puisse être définie pour elle-même dans la fourchette qu'ont fixée jadis les Six.

Nous ne pourrons arriver à un résultat dans ce domaine que lorsqu'un étalon de compte, commun à tous les pays occidentaux industrialisés, aura été défini avec une assise suffisamment solide pour lui permettre d'éviter les fluctuations actuelles. Nous en sommes encore loin.

Les positions française et européenne sont souvent divergentes et elles divergent plus encore vis-à-vis des Etats-Unis. Le rôle de l'or est prôné par les uns, vilipendé par les autres ; le recours aux droits de tirage spéciaux est une panacée pour certains et un repoussoir pour d'autres avec, semble-t-il, quelques raisons pour les deux réactions étant donné les facilités, peut-être un peu trop grandes, de créations de disponibilités monétaires venant à nouveau perturber le marché mondial, mais en revanche, la possibilité d'atténuer, sans le supprimer, le rôle de l'or.

Dans ce désordre, le Fonds monétaire international tente de colmater les brèches et s'il a réussi à réduire, à l'intérieur de la Communauté, la fourchette des fluctuations, nous sommes encore loin d'une stabilité que l'entrée de la Grande-Bretagne ne facilite pas étant donné la faiblesse persistante de son économie et de sa devise.

Conclusions.

En conclusion, le budget qui nous est présenté aujourd'hui pour 1973 traduit, malgré sa résistance, les préoccupations d'une période pré-électorale et il n'est, pour s'en rendre compte, que de comparer les mesures à court terme, résultant d'interventions publiques par exemple et dont la relative ampleur contraste avec la timidité des investissements à long terme et en particulier des équipements collectifs.

Si nous ne pouvons que nous réjouir des mesures sociales que les uns comme les autres réclamions depuis longtemps, nous ne pouvons que déplorer que, faute de les avoir prises au fur et à mesure des besoins les plus essentiels, nous ne soyons conduits à les adopter en une seule fois, ce qui perturbe notre situation budgétaire de l'année 1973 sans pour autant permettre un rattrapage suffisant ni satisfaire tous les appétits.

Etait-il possible de faire mieux à l'orée d'une campagne électorale difficile ? Nous n'en sommes pas persuadés. En lisant le rapport économique et financier, prélude à la présentation du budget, en lisant également le rapport présenté par le rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, nous ne pouvons que constater avec eux que pour ce qui est du passé, notre politique financière a probablement réussi que ce soit sur le marché des changes, que ce soit sur l'expansion, à éviter le pire et ce n'est pas un mince mérite.

Il n'en est pas moins vrai qu'un échec redoutable est à enregistrer dans la lutte anti-inflationniste. Force nous est aussi de constater qu'après l'élection triomphale du Président Nixon, nous allons nous trouver confrontés à une économie américaine dont des esprits, peut-être un peu timorés, ont pensé qu'elle connaîtrait une éclipse avec la fin de la guerre au Viet-Nam, éclipse que, pour notre part, nous pensons devoir être de courte durée si même elle a lieu car, fidèles à une politique déjà ancienne,

les Etats-Unis ont l'habitude de reconstruire les pays qu'ils ont dévastés, donnant ainsi à leur économie une activité de rechange se substituant aux fabrications de guerre.

Le grief le plus grave que nous pourrions faire au budget qui nous est présenté est de continuer la distorsion entre ressources indirectes et ressources directes de l'Etat, la débudgétisation d'un certain nombre de travaux et le sacrifice des équipements collectifs et des investissements à long terme prévus par le Plan au bénéfice d'actions à court terme ayant un impact plus immédiat sur les masses électorales.

Nous pensons que si la déflation est en général créatrice de désordres dont pâtissent les salariés et, par voie de conséquence, tous les autres corps sociaux, nous devons nous engager résolument dans une ère, non pas d'austérité, mais de réalisme économique.

Nous ne croyons pas, et nous n'y avons jamais cru, à la totale stérilité de certaines dépenses car toute dépense est productive par ses effets directs ou indirects.

Par contre, nous croyons à la nécessité des choix, et avant d'entreprendre des œuvres de prestige d'une trop grande importance, dont l'utilité n'est pas absolument démontrée, il conviendrait que l'Etat, comme le font les entreprises, procède à des études de marchés et nous aurions, peut-être, pu ainsi éviter des erreurs coûteuses comme La Villette. Nous aurions peut-être pu aussi donner la priorité à l'Airbus sur le Concorde. Nous aurions peut-être pu aussi éviter de reconstruire des cathédrales souterraines ou des procédés de télévision que nous ne réussissons pas à faire adopter sur les marchés importants en dehors de l'Est (et encore !). Nous devrions aussi y regarder à deux fois avant de lancer les travaux du Tunnel sous la Manche dont la technique risque d'être dépassée quand il sera achevé. Nous devrions aussi réfléchir avant de doubler la ligne Paris—Lyon pour faire gagner quelques minutes à des voyageurs qui préfèrent prendre l'avion et qu'il serait peut-être plus utile d'améliorer les relations entre aéroports et centre-villes, ce qui serait moins coûteux, et qui se heurte, il faut d'ailleurs bien le dire, à l'obstruction de certains services. *Se tourner vers l'utile et la qualité de la vie plus que vers le grandiose et le contraignant devrait être notre devise en cette matière.*

Il faut peut-être aussi reviser notre politique de rémunération de certains travaux exécutés soit par des services de l'Etat, soit

par des architectes ou entrepreneurs travaillant pour l'Etat ou les collectivités, et rémunérés totalement ou partiellement au pourcentage.

Il serait certainement préférable de réévaluer leurs émoluments normaux en supprimant cette notion de rémunération à la tâche et, de plus, cela rendrait certains travaux plus supportables par les collectivités.

Nous connaissons le dévouement du personnel de l'Etat et sa compétence mais cette pratique de rémunération pousse fatalement à l'exécution des travaux qui gagneraient à être réalisés de façon plus simple, peut-être moins spectaculaire mais plus efficace et moins coûteuse.

Les devis, sous-estimés volontairement ou non et destinés à faire adopter plus aisément des projets dont les prix d'exécution sont sans commune mesure avec l'évaluation initiale, devraient exposer leurs auteurs à des sanctions dont nous n'avons pas encore rencontré d'exemple.

Il appartient aux Assemblées parlementaires de donner également l'exemple dans cette période difficile d'une modération dans leurs ambitions et nous souhaiterions que, comme nous l'avons déjà souvent dit, des mesures psychologiques permettent d'éviter des reproches infondés mais pourtant regrettables du public quant aux régimes fiscaux dont bénéficient certains membres d'organismes dont les rémunérations gagneraient à être augmentées contre l'alignement sur le régime fiscal commun.

Enfin, nous déplorons qu'à l'audace excessive de certains travaux différables ne soit confronté un conservatisme doctrinaire qui nous fait parfois passer à côté de réalisations pouvant asseoir notre technique. C'est ainsi que nous venons probablement de manquer l'occasion d'imposer à la C. E. E. notre filière nucléaire à neutrons rapides pour laquelle nous avons une avance certaine. C'est ainsi aussi qu'une application étroite de principes désuets fait peu à peu tomber en quenouille des projets d'aérotrains et il serait fastidieux d'énumérer la litanie des occasions perdues.

Nous arrivons à un point où, quelle que soit la majorité qui sortira des urnes en 1973 et quel que soit le Gouvernement qui en sera issu, nous devons reviser nos conceptions à quelque catégorie sociale que nous appartenions — et quelles que soient nos appartenances : syndicalistes — patronat — parlementaires —

fonctionnaires ou professions libérales, sous peine de tomber dans un esclavage économique après avoir, de justesse, évité l'esclavage politique.

Nous ne nous dissimulons pas qu'il s'agit ainsi de naviguer à contre-courant d'une opinion volontiers laxiste, mais en dehors de cette véritable moralisation, nous ouvririons la porte à la décadence et à la dictature qui s'ensuivrait par réaction.

Puisse le Gouvernement futur, quel qu'il soit, en avoir une conscience suffisante et être assez persuasif pour en faire comprendre au pays l'absolue nécessité.

PREMIERE PARTIE

La situation économique et financière.

CHAPITRE PREMIER

L'ENVIRONNEMENT MONETAIRE INTERNATIONAL

Après les accords de Washington de décembre 1971, nous avions espéré que les pays de la Communauté élargie accepteraient d'appliquer une politique susceptible de les protéger des bourrasques monétaires.

Si cette décision d'affirmer dans les actes une volonté européenne avait été adoptée rapidement, peut-être n'aurions-nous pas eu à connaître, à la fin du mois de juin dernier, les difficultés monétaires résultant du flottement de la livre et peut-être n'aurions-nous pas eu à enregistrer, non sans quelque crainte pour la croissance économique occidentale, un renforcement de la réglementation des changes. Quoi qu'il en soit, ces faits ont montré la nécessité de mettre enfin en œuvre l'union économique et monétaire qui doit permettre d'assurer la stabilité des monnaies dans les pays du Marché commun.

A. — La crise de la livre et le renforcement des mesures de contrôle.

La dévaluation de la livre ne devait pas constituer pour la plupart des observateurs économiques une surprise ; seule, la date de cette opération faisait l'objet de spéculations bien que cette monnaie restât au-dessus de sa parité officielle et que les réserves de change britanniques aient continué de croître. Même, à la fin du mois de mai 1972, la Banque d'Angleterre — qui s'était libérée de toutes dettes à court et à moyen terme — disposait de plus de 3,3 milliards de livres pour défendre sa monnaie.

Sans doute, dans le domaine des prix, l'avantage procuré par la dévaluation du sterling en 1967, avantage maintenu en 1969 et en 1970 par suite de l'évolution favorable des taux de change d'autres pays et notamment de l'Allemagne fédérale, avait-il entièrement disparu dès la fin du troisième trimestre de 1971 et depuis cette époque le réalignement monétaire consécutif aux accords de Washington de décembre 1971 et l'inflation n'avaient-ils fait

qu'aggraver la tendance à la détérioration : l'indice officiel des prix connaissait un rythme annuel de près de 7 % et l'évolution de ceux-ci, depuis la dernière dévaluation de la livre, classait la Grande-Bretagne en tête des pays occidentaux avec un taux de renchérissement de 32,7 % au cours des quatre dernières années. Ce chiffre explique, plus que toute autre considération, que la crise ait pu se déclencher ; la fuite devant la livre (en huit jours, les déplacements auraient porté sur 2,6 milliards de dollars) traduisait les difficultés d'une politique économique et sociale ayant notamment pour cause la faiblesse du niveau des investissements à l'intérieur du Royaume-Uni. Le décrochage de la livre qui était devenu inévitable allait constituer un événement d'autant plus grave qu'il devait entraîner le flottement des monnaies de quinze autres pays.

L'annonce de la décision de la trésorerie britannique de laisser flotter le cours du sterling ne risquait-elle pas alors de remettre en cause l'accord européen sur le rétrécissement des marges de fluctuation des monnaies conclu en mars dernier et auquel la Grande-Bretagne avait été associée au début du mois de mai suivant ? La cohésion monétaire et économique européenne et l'affirmation d'une certaine indépendance vis-à-vis du dollar qui devaient résulter de cet accord ne seraient-elles pas vouées du même coup à l'échec ? Et par la suite, ne serait-on pas amené à contester l'efficacité du dispositif de change communautaire, voire à accepter la relance de la spéculation ? Telles étaient quelques-unes des questions préoccupantes que posait le flottement de la livre.

En fait, il s'agissait de savoir s'il fallait maintenir l'accord de Washington du 18 décembre 1971 qui avait notamment à travers un jeu de réajustements multiples entraîné la réévaluation de la livre par rapport au dollar, alors que la faiblesse structurelle de l'économie britannique et un taux intérieur d'inflation record auraient nécessité une action en sens différent. Il convenait aussi de se demander si l'accord conclu entre les Dix visant à contraindre les parités à ne fluctuer qu'à l'intérieur d'un couloir limité (« le serpent dans le tunnel » comme l'ont surnommé les Britanniques) n'était pas, par suite de l'intervention prématurée des banques centrales, de nature à accentuer l'évolution d'une crise monétaire.

Appelés à définir une position commune devant la situation créée par le flottement de la livre sterling, les Ministres des Finances et des Affaires étrangères européens ont, en premier lieu, insisté

sur la nécessité de respecter l'accord de Washington concernant les parités des monnaies. Pour défendre celles-ci, il paraissait possible, en effet, comme l'avait souligné à l'époque M. Raymond Barre, vice-président de la Commission européenne, d'utiliser à plein la marge élargie de fluctuation à l'égard du dollar, de manier les taux d'intérêt et d'appliquer les divers instruments devant permettre de réduire l'afflux des capitaux spéculatifs et d'agir sur la liquidité intérieure des monnaies.

Certes, le maintien de ces parités n'était pas sans risque pour les monnaies fortes qui ont à assurer la défense des plus faibles en accumulant des dollars et en s'exposant de la sorte à connaître les effets directs d'une spéculation déchaînée. Aussi, pour écarter ce danger était-il tentant de recourir à une « flottaison concertée des monnaies européennes » envers le dollar, ce qui aurait eu pour résultat de provoquer une nouvelle réévaluation des monnaies de la Communauté économique européenne. Mais il apparaissait dans ce cas que certains pays partenaires du Marché commun n'auraient pu assumer un tel risque, et ceux qui l'auraient accepté auraient dû disposer d'une masse de manœuvre capable de briser la spéculation et avoir recours à un dispositif de lutte contre l'afflux des capitaux spéculatifs. Or, force était de constater qu'un tel dispositif, qui pour être efficace aurait dû être communautaire, n'existait pas à cette époque.

C'est pour pallier cette carence que certaines nations ont tenté alors de mettre en place des mesures de contrôle. Imitant en cela la France, la Suisse et l'Allemagne ont été conduites à protéger leur monnaie ; ainsi, la Deutsche Bundesbank décidait-elle notamment que, dès le 1^{er} juillet 1972, les réserves minimales obligatoires seraient relevées de 20 % sur les fonds allemands et étrangers et que le quotient du « Bardepot » qui contraint les emprunteurs de fonds étrangers à déposer 40 % du montant versé sans intérêts dans ses caisses serait porté à 50 %.

Or, il faut se rendre à l'évidence ; ces contrôles se sont avérés à l'usage inopérants : les afflux massifs de capitaux en Suisse ont été alimentés essentiellement par des rapatriements de capitaux placés à l'étranger par des résidents tandis que les mesures prises par la Bundesbank pour dissuader les capitaux d'entrer en Allemagne n'ont pas eu plus de succès, pour une seule journée, les achats de soutien ayant été alors estimés à 500 millions de dollars.

Au surplus, le maintien de réglementations trop rigides n'était pas sans danger dans la mesure où celles-ci risquaient d'entraver le mouvement non seulement des capitaux mais aussi des transactions commerciales.

En réalité, la crise monétaire résultant du flottement de la livre aura servi à prouver l'inanité d'une réglementation renforcée en l'absence d'un accord monétaire étroit entre les membres de la Communauté économique européenne : l'insuffisance des dispositions adoptées au mois de mars dernier était patente et il apparaissait plus urgent que jamais de créer une véritable zone monétaire européenne indépendante du dollar à moins d'accepter de subir les graves contrecoups de l'anarchie monétaire.

B. — Sur la voie de l'Union économique et monétaire.

Nous ne reviendrons pas sur les avantages de l'Union économique et monétaire renforcée entre les pays du Marché commun ; nous y avons en effet consacré une longue étude dans notre précédent rapport. Constatons seulement que seule la réalisation de cette union est susceptible de permettre d'égaliser les conditions de compétitivité et de financement entre les entreprises européennes, de soutenir la croissance économique des nations concernées et de créer, au sein d'un monde agité par de brutales secousses monétaires, une zone d'ordre et de stabilité dans laquelle les progrès de la construction européenne s'accompliraient à l'abri notamment des conséquences des vicissitudes du dollar.

Certes, cette entreprise ne se réalisera pas sans difficulté ni sans retour en arrière : ainsi, le flottement de la livre a-t-il affecté le processus d'unification monétaire au sein de la Communauté économique européenne ; le Royaume-Uni s'est retiré de l'accord sur le rétrécissement des marges de fluctuation, tout comme le Danemark. Cependant, il faut noter que l'Italie est restée fidèle à l'accord et que les six premiers Etats membres du Marché commun sont parvenus à chercher une solution en commun face aux problèmes monétaires.

Déjà le rétrécissement des marges de fluctuation a constitué une première étape décisive ; ensuite, la convertibilité complète et irréversible, la suppression de ces marges et des rapports de

parité définitifs et fixes entre les monnaies de la Communauté, doivent être prochainement envisagés afin que celle-ci se libère plus facilement du dollar.

1° LE DOLLAR ET L'EUROPE

Force est de constater que, malgré les crises qui l'ont affaibli, le dollar est resté le pivot de l'économie mondiale et n'a cessé de jouer le rôle de trait d'union monétaire entre les pays européens, les mettant dans la dépendance d'une politique due aux dimensions d'impératifs nationaux propres aux Etats-Unis, c'est-à-dire à un pays extérieur au Marché commun. Or, les marges d'élargissement de 4,5 % des fluctuations admises à Washington qui pourraient atteindre 9 % entre les monnaies de la Communauté sonneraient le glas de celle-ci. Comme par ailleurs, les banques centrales européennes ne peuvent présentement se faire de paiements en or car ceux-ci, décomptés sur la base de 38 dollars l'once, seraient exagérément désavantageux pour le débiteur et exagérément avantageux pour le créancier, comme au surplus elles ne sont pas équipées pour s'ouvrir des crédits de durée même limitée exprimés en monnaie européenne, leurs règlements s'effectuent en dollars.

Or, ainsi que l'a fait observer avec pertinence M. Guillaume Guindey, les mouvements de capitaux entre pays membres de la Communauté se traduisent, de ce fait, pour celui qui reçoit les fonds par des entrées de dollars qui se confondent avec celles résultant d'un afflux de capitaux extérieurs à l'Europe. Ainsi, les mesures prises pour se protéger contre ceux-ci aboutissent-elles à restreindre les mouvements de fonds en provenance non seulement de la zone dollar mais des pays partenaires. Restrictions d'autant plus dommageables que les relations économiques intra-communautaires sont plus importantes que celles établies avec les Etats-Unis.

Pour éviter ces inconvénients, la création d'un Fonds européen de coopération monétaire a été prévue ; cet organisme faciliterait le règlement des créances et des dettes des banques centrales : une telle multilatéralisation devrait entraîner l'emploi d'une unité de compte qui assurerait les transformations d'intervention en monnaies différentes communautaires ou extracommunautaires en créances prémunies en quelque sorte contre la dévaluation ou la réévaluation.

C'est parce qu'il avait conscience qu'il n'était plus possible de rester dans l'incertitude monétaire lourde de menaces d'un retour à un protectionnisme et à des pratiques restrictives que le Gouvernement français a souhaité placer les questions monétaires au centre des entretiens de la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunie à la fin du mois d'octobre 1972 sur l'invitation du Président de la République française : il est expédient, en effet, de donner une véritable personnalité monétaire à la Communauté.

2° LA PERSONNALITÉ MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Si l'on considère, d'une part, les deux réseaux de crédit respectivement de 2 milliards de dollars, l'un à court terme, l'autre à moyen terme qui ont été conçus pour aider à financer les fluctuations de la balance des paiements des pays membres de la Communauté et, d'autre part, le marché des eurodevises, véritable plaque tournante dans les mouvements de capitaux flottants d'un volume d'environ 65 milliards de dollars, on prend l'exacte mesure de la faiblesse des arrangements présentement en vigueur.

Sans doute l'innovation technique apportée par le rétrécissement des marges, à savoir l'intervention des banques centrales européennes sur les marchés des changes pour soutenir réciproquement leurs monnaies est-elle intéressante, mais il ne faut pas en exagérer les vertus : on l'a bien vu lors de la crise de la livre, les autorités monétaires allemandes, belges et françaises ayant alors soutenu cette monnaie, la Grande-Bretagne devra les désintéresser à brève échéance. Au demeurant, ce soutien n'a pu être suffisamment efficace pour repousser une violente attaque spéculative sur le sterling qui, en revanche, aurait pu être brisée si la totalité des réserves de la Communauté avait été effectivement disponible pour assurer la défense des marges de fluctuation.

En fait, les raisons de cette situation sont à rechercher essentiellement dans l'attitude des divers pays partenaires, et notamment dans les positions prises respectivement par l'Allemagne et par la France, l'une estimant que l'union monétaire suppose la réalisation de sérieux progrès sur la voie d'une prise de décision commune dans les domaines des politiques économique et monétaire nationales, l'autre se refusant à envisager les abandons de souveraineté

qu'une telle union impliquerait pour être efficace. Celle-ci qui a trouvé naturellement son expression dans les définitions d'une attitude commune vis-à-vis du monde extérieur, essentiellement des Etats-Unis, devrait permettre de résoudre parmi les principaux problèmes financiers internationaux celui de la revalorisation de l'or : une telle opération aurait facilité en effet le remboursement par le Gouvernement italien des dettes qu'il a contractées, au mois de juin dernier, auprès des banques centrales étrangères pour assurer le soutien de la lire. Conformément aux dispositions de l'accord monétaire de Bâle, ce remboursement aurait dû être effectué en or, sur la base du prix officiel de 38 dollars l'once — ce qui est très désavantageux pour le débiteur — sauf à obtenir la dérogation d'effectuer ce paiement en dollars ; la France aurait alors proposé de relever le prix de l'or à l'intérieur de la Communauté de manière que l'Italie puisse s'acquitter de ses dettes en or sans connaître une situation par trop dommageable.

Il ne semble pas toutefois que l'initiative française ait été approuvée par le Gouvernement allemand qui craint qu'elle ne contribue à renforcer les Etats-Unis dans leur volonté de ne pas rétablir la convertibilité du dollar en or et pense, pour sa part, que dans les transactions internationales le métal précieux sera progressivement éliminé au profit des droits de tirage spéciaux.

Sans doute, s'agissant des efforts accomplis sur la voie de l'union monétaire, ne faut-il pas minimiser les décisions adoptées au cours de la conférence au sommet de Paris, en vue de la création d'un Fonds européen de coopération monétaire et de l'établissement d'un programme concerté de lutte contre l'inflation. Cependant, pour intéressants que soient ces progrès, ils ne permettent pas encore de doter la Communauté d'une réelle personnalité.

C. — La réforme du système monétaire international.

La décision adoptée par le Royaume-Uni de laisser temporairement flotter la livre a, certes, eu une incidence sur la politique des autres pays en matière de taux de change mais c'est davantage un problème de fond qu'elle a posé par ses répercussions sur le futur système monétaire international. Plus d'un an après que le Président Nixon eut rendu inconvertible le dollar et engagé ainsi les instances monétaires internationales à se réformer, force est de constater que la monnaie américaine continue à être recherchée, que l'or continue pour les uns à offrir un irrésistible attrait, et pour d'autres à recéler de puissants maléfices, que la réforme du système monétaire international est encore en chantier.

1° LE DOLLAR, MALGRÉ TOUT

Monnaie dévaluée ayant subi de nombreux et importants assauts, le dollar est paradoxalement une monnaie recherchée et, semble-t-il, consolidée. Malgré les bourrasques qui se sont abattues sur les marchés de change, les Américains ont conservé un sang-froid imperturbable, confiants en la puissance de leur économie, assurés que leur production se développant au rythme annuel de 6 % demeure le moteur de l'expansion mondiale. Mieux encore, ils sont passés vigoureusement à la contre-attaque dès la première réunion du F. M. I. le 25 septembre dernier à Washington.

Sans doute aucune nation n'a intérêt à casser cette expansion et les partenaires commerciaux des Etats-Unis ont préféré, au moins jusqu'à nouvel ordre, accumuler des quantités de plus en plus importantes de dollars pour soutenir cette monnaie plutôt que d'accepter de risquer une nouvelle dévaluation de celle-ci. Ces pays (Japon, Communauté économique européenne notamment) sont, en effet, contraints d'encourager les Américains à continuer à dépenser et doivent accepter de mettre en grand danger leur propre monnaie — étant donné l'augmentation des liquidités, la hausse des prix et des salaires résultant des entrées de capitaux — soucieux qu'ils sont de ne pas accentuer l'emprise de la concurrence américaine, de ne pas voir ralentir leur propre industrie et

augmenter leur nombre de chômeurs ; en acceptant d'accroître leurs stocks de dollars, ces nations pensent pouvoir assurer chez elles une certaine stabilité sur le marché du travail.

Au demeurant, un fait doit retenir l'attention : pour prouver que leur monnaie se raffermirait, les autorités américaines sont intervenues récemment de manière inopinée sur le marché des changes, en ayant recours à la procédure des accords de crédit de report dit accords « swaps » qui permettent l'échange de devises entre les principales banques centrales, procédure que le Président Nixon avait suspendue le 15 août 1971. Cette décision, tendant à « réactiver » le réseau des accords « swaps » entre banques centrales, s'est accompagnée de remboursements des dettes américaines à l'égard des banques centrales étrangères dont la situation était créditrice, au 7 septembre dernier, de 1,77 milliard de dollars contre 2,85 au 13 mars 1972.

Certes, le raffermissement de la monnaie américaine n'a pas résolu le problème de la consolidation de la dette à court terme des Etats-Unis et la question s'est posée de savoir si une telle opération ne pourrait être effectuée en droits de tirages spéciaux ; mais cette opération ne serait pas sans inconvénient majeur dans la mesure où elle entraînerait la création d'une masse importante de droits de tirages spéciaux.

Quoi qu'il en soit, la forte reprise de la production américaine (+ 8,2 % en août 1972 par rapport à la même période de 1971), le freinage de l'inflation (l'augmentation des prix n'a été que de 2,8 % en juin 1972 par rapport à la même période de 1971) expliquent l'intransigeance dont font preuve les Etats-Unis à propos des questions monétaires : subordonnant l'examen de celles-ci à la consolidation de leurs positions commerciales — on l'a bien vu récemment dans leurs rapports avec les Japonais — ils entendent, à la faveur de l'instauration d'un nouveau système monétaire international, s'assurer une position avantageuse, notamment en tentant d'obtenir la réduction du rôle de l'or en tant qu'instrument de réserve.

2° LE RÔLE DE L'OR

L'accord de Washington a fixé, rappelons-le, à 38 dollars l'once le nouveau prix officiel de l'or ; cependant, la hausse brutale du métal précieux, qui a dépassé 70 dollars l'once, a mis en lumière l'irréalité des dispositions adoptées à cet égard. Sans doute, compte tenu de l'insuffisance des apports d'or, la demande spéculative

a-t-elle pu jouer à plein. Au surplus, les événements monétaires récents ont donné à l'or une « double personnalité » : d'une part, la dévaluation du dollar a souligné l'importance continue du métal dans le système monétaire, et, d'autre part, la croissante utilisation de l'or à des fins non monétaires a suscité une hausse importante des cours du marché libre aggravée par la rétention des fournisseurs habituels : l'Union Sud-Africaine et l'U. R. S. S., celle-ci ayant, semble-t-il, quelque peu déversé sur certains marchés des quantités appréciables d'or lui permettant l'acquisition de devises nécessaires à l'achat de produits alimentaires.

En décrétant l'inconvertibilité du dollar, les Etats-Unis ont pratiquement fermé le « guichet de l'or » et, étant donné l'étroitesse du marché de ce métal, ont permis la montée en flèche des cours libres. Certes, une telle envolée n'a pas entamé la détermination des autorités américaines d'obtenir la « démonétisation » de l'or et de considérer désormais le métal précieux comme une marchandise à laquelle les hommes ont cru bon, pendant longtemps, d'attacher une valeur monétaire.

Afin d'apporter une preuve supplémentaire de leur résolution d'éliminer graduellement le rôle monétaire de l'or, ces autorités ont d'ailleurs envisagé la possibilité de puiser dans leurs stocks d'or pour alimenter, « à des prix raisonnables », les utilisateurs industriels du métal précieux, inquiets des répercussions sur leur activité de la hausse continue des cours du marché libre. Toutefois, M. Shultz, Secrétaire au Trésor américain, en proposant cette affectation de l'or à des ventes aux joailliers et aux industriels n'a pas manqué de la subordonner à la mise en place d'un système monétaire « compatible avec les réalités du monde moderne (où le rôle de l'or, en tant qu'instrument de réserve, aura été ramené à la portion congrue) ».

Si le raisonnement ainsi tenu par la trésorerie américaine ne manque pas de logique (l'or ne devant, selon elle, plus être un instrument de réserve monétaire, pourquoi conserver dans des caves des stocks de ce métal plutôt que des quantités de cuivre ou de plomb ?), l'écart existant entre les cours libres et celui officiel de 38 dollars est tel que cette position ne saurait longtemps être tenue : elle ne pourrait l'être, en effet, que si ce dernier cours, comparé à celui du marché libre, était crédible. Aussi, doit-on s'attendre à des discussions sur une augmentation substantielle du prix de l'or monétaire dans le cadre des prochaines négociations sur la réforme du système monétaire international. Pour préparer

les voies à cette augmentation, certaines pays européens auraient souhaité établir dans leurs propres relations un cours réaliste, cours qui aurait permis notamment à l'Italie de ne pas déboursier de l'or au prix de 38 dollars l'once pour se libérer des dettes contractées pour soutenir sa monnaie.

La question se pose, toutefois, de savoir comment serait utilisé l'avantage résultant pour les nations détentrices de stocks d'or de la réévaluation du cours officiel. Il ne saurait y avoir de bénéfice réel sans augmentation corrélative des importations, sinon la réévaluation serait une opération neutre. C'est pour que celle-ci procure une véritable dynamique au commerce international que nous croyons, avec le Professeur Angelopoulos, qu'une fraction non négligeable de la plus-value ainsi procurée devrait être affectée à soutenir la croissance des pays les plus défavorisés du Tiers-Monde ; au demeurant, ces ressources qui pourraient être distribuées par le canal du Fonds monétaire international ne tarderaient pas à revenir dans les pays industrialisés puisqu'elles serviraient au financement d'achats de biens d'équipement et de consommation par les nations en voie de développement. Toutefois, une telle opération, bénéfique pour tous, reste subordonnée à l'aménagement des structures du système monétaire international qui aura à déterminer le rôle exact de l'or dans la nouvelle définition des moyens de paiement internationaux — et devrait rendre au métal précieux sa véritable nature qui, comme l'a judicieusement noté M. André Piettre, est « d'être une monnaie et non pas un trésor ».

3° LES THÈSES EN PRÉSENCE

a) *L'ensemble global des dispositions à long terme.*

Analysant en mai dernier l'ensemble global des dispositions à long terme qui, selon lui, devraient intervenir pour réformer le système monétaire international, tel qu'il apparaît dans ses structures actuelles, M. Arthur Burns, Président du Federal Reserve Board, estimait qu'il y aurait lieu de mettre en œuvre un plan en dix points. Celui-ci comprendrait :

— un renforcement sérieux des modes de consultation et de coopération internationales ;

— la poursuite de politiques intérieures « responsables » par tous les grands pays industriels ;

— l'autonomie « substantielle » des politiques intérieures en sorte qu'aucun pays ne se sente tenu de sacrifier la stabilité des prix pour atteindre l'équilibre de la balance des paiements ;

— des ajustements plus fréquents et plus rapides des déséquilibres des paiements par un mécanisme de directives et de consultations susceptible de permettre de déterminer le moment auquel il conviendra de modifier les parités ;

— la répartition « symétrique » des responsabilités entre pays excédentaires et pays déficitaires en vue de mettre en mouvement les mécanismes d'ajustement ;

— la préparation systématique de plans à long terme pour l'évolution des réserves mondiales et l'organisation du crédit ;

— le maintien du rôle de l'or en tant qu'actif de réserve, ce rôle allant toutefois en diminuant au profit de celui, croissant, des droits de tirages spéciaux ;

— la définition d'un consensus sur le rôle des réserves dans le système futur ;

— le rétablissement d'une certaine forme de convertibilité du dollar dans l'avenir, étant entendu que ceci suppose l'amélioration préalable du système de taux de change afin d'éviter les accumulations de devises dans les banques centrales ;

— l'assouplissement des pratiques restrictives en matière commerciale, à la suite de négociations complémentaires de celles sur la réforme monétaire.

Cette énumération de thèmes proposés aux négociateurs internationaux est intéressante même si certaines positions ne sont pas nouvelles.

b) *Les propositions de la Communauté européenne élargie.*

Avant d'indiquer les vues du Gouvernement américain sur la réforme du système monétaire, il apparaît par ailleurs opportun de rappeler les grandes lignes de l'accord arrêté sur ce point en juillet dernier par les Ministres des Finances de la Communauté élargie réunis à Londres. Les objectifs alors précisés étaient les suivants :

— le maintien d'un système fondé sur des parités fixes mais ajustables ;

— le rétablissement de la convertibilité des devises entre elles ;

— la mise en œuvre de dispositions internationales effectives pour régulariser la création de liquidités mondiales ;

— la définition d'une procédure des ajustements nécessaires aux balances des paiements des pays concernés ;

— la réduction de l'effet déséquilibrant des mouvements de capitaux à court terme ;

— l'égalité des droits et des obligations de toutes les nations participantes ;

— l'obligation de tenir compte de l'intérêt des pays en voie de développement ;

— la compatibilité d'un tel système avec la réalisation progressive de l'union économique et monétaire de la Communauté élargie.

Certes, il est décevant de constater l'imprécision de cet accord et on peut se demander s'il est susceptible de permettre un rapprochement des points de vue suscités par des situations politiques ou économiques différentes.

c) *La thèse américaine.*

La réforme du système monétaire international constitue, il est vrai, une œuvre monumentale qui prendra nécessairement beaucoup de temps et on ne saurait exclure, de ce fait, une évolution des positions adoptées en vue de faciliter un rapprochement entre les thèses en présence. Ce qui apparaît sûr, c'est que les Etats-Unis compte tenu de leur poids économique et financier, auront à cette occasion, à jouer un rôle de premier plan et tenteront de rallier un nombre important de pays aux propositions qu'ils ont présentées à la récente conférence monétaire de Washington. Celles-ci concernent essentiellement :

— *le régime des taux de change* : les marges de fluctuation des taux de change pourraient être fixées pour toutes les monnaies, y compris le dollar, au niveau actuellement déterminé pour les monnaies entre elles — mis à part le dollar — soit 4,5 % autour de la parité ;

— *le mécanisme de réserve* : les droits de tirage spéciaux deviendraient l'instrument de réserve privilégié du nouveau système. Toutes les monnaies, y compris le dollar, seraient définies par

rapport aux droits de tirage spéciaux. Des procédures ordonnées seraient envisagées pour faciliter une réduction du rôle de l'or dans le système international ;

— *le processus d'ajustement des balances des paiements* : il serait procédé à la compensation entre les surplus et les déficits des pays membres du F. M. I., essentiellement sous la forme de changements plus fréquents des parités des monnaies ;

— *le contrôle des mouvements de capitaux* ne serait autorisé que temporairement et dans des cas extrêmes ;

— *des négociations connexes* devraient compléter celles sur la réforme du système monétaire et seraient notamment destinées à uniformiser l'usage des subventions et des pressions administratives et fiscales sur le commerce et les investissements.

La question se posait alors de savoir si ces propositions américaines rallieraient les suffrages d'un certain nombre de nations, et notamment ceux de la France ; notre pays n'avait cessé, en effet, jusque-là, de contester la thèse selon laquelle les pays disposant d'importants excédents au titre des paiements extérieurs devraient réévaluer rapidement leur monnaie. Ayant souligné que la crise endémique du dollar résultait de la politique monétaire trop laxiste des Etats-Unis, la délégation française au F. M. I. avait quelque temps auparavant demandé que la consolidation des balances-dollars, c'est-à-dire des dettes des Etats-Unis envers les banques centrales étrangères, fût conçue de façon à garantir la conversion des dollars en autres instruments de réserve, notamment en droits de tirage spéciaux et en or.

Toutefois l'accueil réservé aux propositions américaines par la France fut empreint de compréhension et traduisit une volonté certaine de rapprochement des thèses en présence.

d) *La position française.*

Les propositions françaises sur la réforme du régime monétaire ont été exposées le 27 septembre dernier à la conférence monétaire de Washington : elles peuvent s'ordonner autour des points suivants :

— le système devra être établi sur *un régime de parités stables et adaptables*, la défense de ces parités étant assurée par un régime symétrique d'interventions en devises à la charge de chacune des banques centrales ;

— les grandes monnaies satisferaient aux *obligations de convertibilité* qu'exige le fonctionnement sans à coups d'un régime de taux de change stables ;

— toutes les nations se soumettraient aux disciplines du *processus d'ajustement* afin d'éviter les phénomènes persistants d'accumulation de déficits ou d'excédents ;

— *les mouvements de capitaux à court terme* devront être soumis à une régulation plus efficace et plus harmonieuse en vue d'atténuer leurs effets perturbateurs sur les marchés des changes ;

— *la création de liquidités* répondrait aux besoins mondiaux de réserve de telle sorte que soient assurés la stabilité du système ainsi qu'un développement satisfaisant des transactions internationales.

Constatant que les nations venaient de faire collectivement « l'expérience néfaste d'un étalon dont la valeur était liée à l'usage d'une monnaie de réserve », M. Giscard d'Estaing observait alors que deux possibilités demeuraient ouvertes : soit définir les parités par rapport à l'or libéré de tout lien avec une monnaie de référence, soit définir ces parités par rapport à une entité abstraite. Le Ministre de l'Economie et des Finances, après avoir exprimé ses craintes de voir procéder à une inflation des droits de tirage spéciaux « afin que les ajustements nécessaires puissent s'opérer sous une complète anesthésie » a évoqué le problème de l'or, « étalon final de mesure » et « témoin impartial des valeurs », susceptible de prémunir les nations contre de tels excès.

Cette référence au rôle d'étalon que conserverait l'or constitue une constante de la position française à l'égard du système monétaire. Certes, sur ce point capital, les divergences avec les thèses américaines sont nettes ; cependant, à Washington, l'heure n'était pas aux affrontements, et la confrontation des points de vue, notamment ceux de la France et des Etats-Unis, aura servi à éclairer l'avenir.

Force est de souligner à cet égard que les propositions françaises ont traduit une volonté de rapprochement avec les thèses américaines, même si les opinions différaient encore sur les modalités techniques et l'ordre des priorités.

Contribuant à la « volonté commune d'entreprendre » une mutation profonde dans les relations monétaires internationales, la délégation française a alors proposé que l'on décide, pour les

deux années à venir, une allocation, d'un montant limité, de droits de tirage spéciaux, en raison de la situation des nations en voie de développement ; elle a en outre suggéré de transférer une fraction des liquidités additionnelles à ces pays soit directement sous la forme de droits de tirages spéciaux, soit indirectement en exigeant, par exemple, une contribution supplémentaire au financement de l'Association internationale du développement (A. I. D.) filiale de la Banque mondiale.

Même rapprochement remarquable entre les thèses américaine et française sur la notion controversée antérieurement de « symétrie » ; celle-ci est aux yeux des responsables américains, l'égalité non seulement des droits mais aussi et surtout des devoirs : d'où l'obligation pour les pays dont les échanges avec les autres nations se soldent par des excédents chroniques de rajuster la valeur de leur monnaie par la réévaluation, tandis que les nations déficitaires doivent rétablir, par la dévaluation, leur position concurrentielle. Aux réticences qu'avait montrées sur ce point la délégation française au F. M. I., il y a peu de temps encore, s'est substituée la conciliation sur la notion de symétrie bien que des représentants français se soient montrés circonspects sur les modalités d'application du système, compte tenu des atteintes à la souveraineté nationale que comporteraient les mécanismes coercitifs proposés par les Américains.

Certes, les Etats-Unis attachent un grand prix à la symétrie puisqu'ils y voient un des moyens de redresser la position de leur balance des paiements ; mais s'agissant d'un système qui ne saurait jouer dans un sens unilatéral, il est permis d'envisager, comme l'ont souligné certains observateurs, que cette arme pourrait être utilisée par les Européens, dans le cas où les Etats-Unis redeviendraient les gros bénéficiaires des échanges commerciaux mondiaux.

*
* *

Ainsi, la variété des propositions présentées à la récente conférence de Washington laisse à penser que la réforme du système monétaire international ne sera pas réalisée avant deux ans et qu'elle ne consistera pas en un replâtrage des accords de Bretton-

Woods ; toutefois l'importance des questions à examiner risque, malgré les efforts de conciliation entrepris, de retarder l'accord indispensable qui devrait être conclu sur l'expansion limitée des liquidités internationales. Or, il est du plus grand intérêt de résoudre rapidement ce problème capital, si l'on ne veut pas exposer la plupart des pays occidentaux, partenaires commerciaux des Etats-Unis, à des troubles intérieurs, incapables qu'ils sont, dans le système actuel, de conjurer les progrès soit d'une crise de l'emploi, soit d'une inflation pernicieuse.

CHAPITRE II

LES BONNES DISPOSITIONS DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Bien que la situation monétaire internationale ne soit pas encore pleinement satisfaisante, les motifs d'inquiétude relative aux changes tendent à s'estomper, dans un climat économique général assez nettement amélioré : le développement de l'expansion est en effet évident aux États-Unis, tandis que la reprise se confirme en Allemagne fédérale qui reste notre principal partenaire commercial.

Ces éléments positifs devraient apporter un regain d'activité à l'économie française qui a su, malgré les crises monétaires récentes et les ralentissements de croissance observés à l'étranger, se maintenir à un niveau de production élevé et améliorer ses positions dans le domaine des échanges extérieurs : les bonnes dispositions qu'elle n'a cessé de montrer depuis plusieurs mois ont, par ailleurs, conduit à freiner la détérioration du marché du travail. La priorité soutenue donnée ainsi à l'expansion a conduit les investisseurs étrangers à porter un jugement favorable sur les perspectives réelles du marché boursier français, d'où un relèvement du cours moyen des valeurs à un niveau jamais atteint. Au surplus, les crédits budgétaires ont contribué au soutien de la demande dont le développement ne peut, semble-t-il, qu'accentuer les facteurs de progrès déjà recensés.

A. — La progression continue de la production industrielle.

1° L'ÉVOLUTION DE L'INDICE GÉNÉRAL DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

a) *Les données statistiques.*

Depuis le mois de janvier 1970, un nouvel indice de la production industrielle sur base 100 en 1962 a été substitué à l'ancien indice, qui était calculé sur base 100 en 1959. Le nouvel indice ne couvre plus que les seules branches d'activité pour lesquelles l'information est disponible à rythme mensuel, la production des

autres secteurs étant reprise dans un indice trimestriel, de champ analogue à celui de l'ancien indice, mais publié trois mois environ après la fin du trimestre en cause.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la production industrielle, sans le bâtiment et les travaux publics, depuis 1969 telle qu'elle ressort de la série des valeurs prises par le nouvel indice au cours de cette période, après correction des variations saisonnières.

Production industrielle (1969-1972).

**Indice général, bâtiment et travaux publics exclus,
séries corrigées des variations saisonnières.**

Base 100 en 1962.

	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET- AOÛT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE
1969	148	147	146	151	152	150	154	151	155	151	153
1970	160	161	159	162	159	156	159	160	160	161	162
1971	163	165	167	164	163	167	170	175	173	175	174
1972	177	176	178	177	178	180	182	184			

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

De l'examen des statistiques figurant au tableau ci-dessus, il résulte que l'indice de la production industrielle s'était établi en septembre 1972 — après correction des variations saisonnières et en excluant le bâtiment et les travaux publics — à 184, marquant une sensible progression par rapport tant au mois précédent (+ 1,1 %) qu'à la même période de 1971 (+ 5,1 %).

La mise en moyenne mobile sur trois mois de cet indice (sans le bâtiment) depuis avril 1972 permet de mieux dégager la tendance de son évolution :

Février, mars, avril.....	177
Mars, avril, mai.....	179
Avril, mai, juin.....	179
Mai, juin, juillet.....	181
Juin, juillet, août.....	181
Juillet, août, septembre.....	183

b) *Une production en moyenne adaptée à la demande.*

Les évolutions des stocks des produits fabriqués et des carnets de commandes permettent de constater un ajustement global entre la production et la demande. Toutefois, le rythme de croissance est différent selon les branches d'activité :

Les industriels indiquent une légère accélération de la croissance au cours des derniers mois : la production s'est en effet remise à augmenter pour l'équipement général industriel et la construction de machines alors qu'elle connaissait toujours une progression soutenue pour la construction électrique et l'optique-mécanique de précision.

Dans les *industries intermédiaires*, le développement de la production s'est sensiblement accéléré depuis l'hiver et se poursuit à un rythme modéré : une reprise s'est en particulier manifestée dans la chimie et la production des métaux. Cependant, en ce qui concerne la première transformation des métaux et surtout l'extraction, on enregistre encore une réduction de production.

Dans les *industries de consommation*, qui constituaient jusqu'à l'hiver dernier le principal soutien de la croissance, on note un fléchissement quasi général qui n'affecte pas le secteur de l'automobile.

Il faut souligner néanmoins une certaine divergence entre l'évolution d'ensemble de la production et l'opinion des chefs d'entreprise qui porte sur celle-ci des appréciations beaucoup plus favorables. On peut à cet égard penser, ainsi que l'ont indiqué les observateurs de l'I. N. S. E. E., que ces appréciations pourraient être liées au moins autant aux facilités résultant d'une abondante création monétaire qu'à une expansion qui, se poursuivant en termes nominaux, se serait ralentie en termes réels.

2° L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE

La demande totale reçue par l'industrie n'avait connu qu'une faible progression jusqu'à l'hiver dernier ; celle-ci est devenue récemment un peu plus rapide ainsi que le montre le tableau ci-après :

Tendance de la demande globale (étrangère et intérieure) 1969-1972.

TENDANCE dans les trois ou quatre mois ayant précédé.	1969			1970			1971			1972	
	Mars.	Juin.	Nov.	Mars.	Juin.	Nov.	Mars.	Juin.	Nov.	Mars.	Juin.
Proportion des entreprises déclarant la demande de leurs produits :											
— en augmentation (+)..	45	51	46	33	32	29	25	31	27	27	35
— en diminution (—)...	10	10	12	16	23	26	22	18	21	17	14
Ecart entre les + et les — :											
Ensemble de l'industrie.	+ 35	+ 41	+ 34	+ 17	+ 9	+ 3	+ 3	+ 13	+ 6	+ 10	+ 21
Dont :											
— industries d'équipe- ment	+ 29	+ 30	+ 29	+ 36	+ 32	+ 11	+ 4	+ 6	- 15	- 6	+ 10
— biens de consomma- tion	+ 38	+ 38	+ 19	- 7	- 9	+ 2	+ 7	+ 22	+ 24	+ 20	+ 23
— biens intermédiaires..	+ 37	+ 53	+ 48	+ 25	+ 10	- 3	- 1	+ 10	+ 2	+ 10	+ 22

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

a) *La demande étrangère* dont l'essor avait été sérieusement ralenti a été relancée au cours des derniers mois : en effet, les « carnets-étranger » des industriels se sont sensiblement améliorés, devenant même relativement bien garnis. Ce redressement s'observe principalement dans les industries de consommation et dans certaines industries de biens intermédiaires.

La reprise de la demande étrangère traduit l'amélioration de la situation économique chez nos principaux partenaires : ainsi, en Allemagne fédérale les inquiétudes concernant l'expansion ont, semble-t-il, disparu et l'I. N. S. E. E. estime que la croissance du produit national brut en 1972 pourrait être de l'ordre de 2 %.

Au Royaume-Uni, les récentes enquêtes auprès des industriels rendent vraisemblable l'hypothèse d'une progression du produit national brut de l'ordre de 3 à 4 % tandis qu'aux Etats-Unis celle-ci, en termes réels, serait proche de 6 %.

Cette reprise de la demande étrangère s'est accompagnée d'une croissance un peu plus soutenue de la demande intérieure.

b) *La demande intérieure.*

La demande intérieure qui avait repris sa progression au cours du printemps de 1971 et avait connu, par la suite, une faible croissance s'est récemment développée à un rythme plus rapide.

Les commandes de *biens d'équipement* passées par les industriels au cours du premier semestre se sont légèrement accrues : il semble toutefois qu'une bonne partie de cette augmentation soit d'origine saisonnière et que, pour le second semestre, il faille s'attendre à une faible progression de celles-ci.

Dans les *industries intermédiaires*, à l'exception du secteur de la première transformation des métaux et de celui de l'imprimerie, toutes les branches d'activité ont connu un accroissement sensible de la demande, marqué particulièrement dans la production des métaux, les matériaux de construction et le papier-carton.

Enfin, dans le groupe des *industries de consommation*, à l'exception des industries agricoles et alimentaires où la demande n'a que faiblement progressé et de la branche « cuir-chaussures » où elle se serait légèrement réduite, les autres secteurs ont connu une augmentation très nette de la demande.

Aussi constate-t-on que la croissance de la consommation des ménages a été particulièrement forte au cours du premier trimestre de 1972. Même, pour quelques produits, les résultats enregistrés paraissent inattendus : le volume des ventes d'articles textiles a été alors supérieur de 9 % à son niveau moyen de 1971 et l'électroménager a enregistré une augmentation de 18 % du quatrième trimestre de 1971 au premier trimestre de 1972.

Le caractère général de la progression des achats et l'ampleur des variations observées ont conduit à s'interroger sur un changement éventuel du comportement des ménages vis-à-vis de la consommation : en fait, il apparaît qu'après la nette augmentation enregistrée pendant le premier trimestre, on a observé que celle-ci commençait à s'infléchir au cours des deux mois suivants : mais elle devrait, selon l'I. N. S. E. E., enregistrer une nouvelle progression pendant le second semestre de 1972.

Les réponses à l'enquête sur les attitudes et les intentions d'achat des particuliers montrent que les ménages salariés et non-salariés considèrent généralement que leur situation financière est aisée et continuent à manifester une progression à consommer supérieure à celle observée l'an dernier. La croissance du revenu disponible des ménages se poursuit d'ailleurs à une allure assez régulière et la masse des revenus salariaux et sociaux continue à augmenter à un taux soutenu.

Peut-être aussi le rythme d'accroissement du prix de la vie avec ses incidences monétaires conduit-il les ménages à se prémunir contre les hausses enregistrées ces derniers mois.

Evolution des revenus salariaux et sociaux (en francs constants).

Accroissement par rapport au trimestre précédent (1970-1972).

1970				1971				1972	
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
1,5	2,0	1,3	1,9	1,7	0,8	1,8	1,1	2,0	1,2

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

Comme la hausse des produits agricoles et le niveau élevé de la consommation ont entraîné une progression un peu plus rapide des revenus non salariaux, l'augmentation de la consommation pourrait être voisine de 5 % en cours d'année.

Il est cependant difficile de prévoir l'effet qui en résultera pour l'industrie, compte tenu des stocks importants que détiennent les commerçants : si, au cours des semaines à venir, le niveau de leurs ventes restait moyen, il est possible qu'ils décident de réduire alors leurs commandes.

c) *L'opinion des industriels.*

L'enquête mensuelle établie par l'I. N. S. E. E. auprès des chefs d'entreprise la plus récemment publiée au moment de la rédaction de la présente note est celle du mois d'octobre 1972. Elle concerne l'ensemble des branches d'activité, sauf celles de l'extraction et des industries agricoles et alimentaires, et porte sur environ 2.200 entreprises de toutes tailles.

Il ressort de cette enquête d'opinion que les carnets de commande ont marqué une amélioration par rapport à la période qui a précédé les vacances et que la demande, après un redressement sensible, aurait retrouvé ainsi un niveau normal. On peut donc penser que la croissance de la production s'est légèrement accélérée à la rentrée.

Selon les secteurs d'activités, la situation se présentait de la manière suivante :

— dans l'ensemble *des industries produisant des biens d'équipement* (hormis le matériel de transport), le montant des carnets de commandes, jugé très faible ces derniers mois, s'est rapidement développé dans la quasi-totalité des branches et est maintenant proche du niveau normal tandis que les stocks se sont à nouveau sensiblement réduits, devenant assez faibles ;

— en ce qui concerne *les industries produisant des biens intermédiaires*, les carnets de commandes qui se sont légèrement améliorés sont jugés assez bien garnis et les stocks restent faibles. La demande, marquée par des fluctuations sensibles au cours des derniers mois, oscille autour d'un niveau élevé, la demande étrangère étant nettement supérieure à la normale ;

— dans *les industries de biens de consommation*, les carnets de commandes restent supérieurs à la normale tandis que les stocks sont plutôt faibles. Les « carnets-étranger » sont maintenant moyennement garnis et la demande étrangère a retrouvé un niveau élevé.

3° LES TENSIONS DE L'APPAREIL PRODUCTIF

Selon les résultats de l'enquête établie en juin dernier, élément le plus récent dont nous disposons, 29 % des chefs d'entreprise se déclaraient incapables d'avoir une production plus abondante.

Proportion des entreprises qui seraient empêchées de produire davantage.

(Mars 1970 - juillet 1972.)

	1970			1971			1972	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
	Avril.	Juillet.	Décemb.	Avril.	Juillet.	Décemb.	Avril.	Juillet.
Industries produisant :								
— des biens d'équipement.	43	37	33	29	30	20	20	20
— des biens de consommation	33	30	32	31	36	38	33	35
— des biens intermédiaires.	37	39	31	30	29	27	24	30
Ensemble des industries..	37	35	32	30	32	29	26	29

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

Les tensions qui se sont légèrement accentuées en juin retrouvent le niveau qu'elles avaient atteint au mois de novembre 1971 ; cette évolution depuis l'automne dernier confirme que la croissance s'effectue à un rythme proche de l'augmentation des capacités de production.

Au demeurant, le pourcentage (29 %) des industriels qui, en juin 1972, se déclaraient incapables de produire davantage, correspond sensiblement à la moyenne de longue période : dans les industries d'équipement, le niveau atteint reste sensiblement inférieur à cette moyenne tandis qu'il s'est accru dans les industries de consommation où l'on demeure dans une zone de fortes tensions et s'est élevé assez nettement dans les industries intermédiaires, conjointement à la reprise enregistrée dans cette branche d'activité au cours des récents mois.

a) *La marge de production disponible.*

Les prévisions fournies au cours de l'enquête considérée, et qui donnent l'aspect le plus récent de la situation de nos entreprises industrielles, apportent une appréciation quantitative de la marge de production disponible : les industriels, en effet, estiment de combien leur production pourrait augmenter, soit avec le même matériel, soit en embauchant du personnel supplémentaire.

**Pourcentage de production disponible.
(Mars 1970 - juin 1972.)**

	1970			1971			1972	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
	Avec moyens actuels.....	7,3	7,8	8,3	8,2	8	8,6	8,5
Avec embauche.....	15,9	16,7	17	16,7	16,5	16,5	16,7	16,2

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

Si le manque de personnel est encore assez fortement ressenti, il y a lieu de préciser toutefois qu'il concerne essentiellement les *ouvriers qualifiés* ; la cause principale de cette pénurie doit être recherchée, en effet, dans l'insuffisance de la formation professionnelle. Il y a lieu de noter, à cet égard, que le goulet « personnel » reste pratiquement stable depuis novembre 1970.

b) *Les problèmes d'approvisionnement.*

Sur la base du document le plus récent dont nous disposons, à savoir l'enquête menée en juin dernier par l'I. N. S. E. E. auprès des entreprises industrielles, il est intéressant de rappeler le pourcentage de celles qui ne peuvent pas produire davantage par suite de l'existence d'un goulot d'approvisionnement.

**Goulot « d'approvisionnement » des entreprises.
(Mars 1970 - juin 1972.)
En pourcentage.**

	1970			1971			1972	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
	Pourcentage des entreprises ne pouvant produire davantage faute d'approvisionnement	13	9	6	4	3	2	2

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

Si ce taux demeure globalement réduit depuis près d'un an, on observe toutefois, dans quelques secteurs, des difficultés d'approvisionnement assez marquées : ainsi, pour les industries diverses l'habillement, le « bois-meubles » et surtout dans le secteur « cuir-chaussures ».

c) *Les difficultés de trésorerie.*

Les industriels interrogés au cours de la même enquête mensuelle de juin 1972 étaient encore nombreux à constater dans leurs entreprises des difficultés de trésorerie.

Difficultés de trésorerie.

(Mars 1970 - juin 1972.)

En pourcentage.

	1970			1971			1972	
	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.	Novemb.	Mars.	Juin.
	Pourcentage des entreprises éprouvant des difficultés de trésorerie.....	48	48	47	46	44	42	38

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

Pour près d'une entreprise sur trois, le resserrement des trésoreries posait alors des difficultés complexes ; cependant, depuis le mois de novembre dernier, la détente a été ressentie différemment, certes, suivant les secteurs.

*

* *

Au total, sur la base des éléments d'enquête dont dispose l'I. N. S. E. E., la production étant globalement à peu près adaptée à la demande, il est probable que la croissance des débouchés qui paraît normale doit, à terme, assurer celle de la production à un taux qui retrouverait alors le niveau de 6 % environ par an. Celle-ci est, certes, compatible avec le développement de nos capacités de production, ce qui permet de penser que les tensions observées

ça et là présentement pourraient se relâcher ; il reste que celles liées au manque de personnel qualifié seront les plus difficiles à atténuer.

B. — La situation ambiguë du marché de l'emploi.

L'évolution récente de l'emploi a été marquée par la simultanéité de deux facteurs :

- la réduction contractuelle de la durée du travail ;
- la progression des effectifs.

1° LA DURÉE HEBDOMADAIRE DU TRAVAIL

Cet indicateur reproduit assez fidèlement la tendance de l'activité économique ; mais il convient, pour en apprécier l'exacte portée, de tenir compte de la situation particulière du marché de l'emploi en France résultant essentiellement d'une pénurie quasi générale de main-d'œuvre qualifiée.

Durée hebdomadaire du travail (1971-1972).

Ouvriers et employés.

Séries corrigées des variations saisonnières.

	INDUSTRIES de transformation.	ENSEMBLE des activités.
1971 :		
Janvier	44,9	44,6
Avril	45,0	44,4
Juillet	45,1	44,2
Octobre	45,0	44,1
1972 :		
Janvier	44,6	44,3
Avril	44,6	44,0
Juillet	44,6	43,7

Source : Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales.

Pour l'ensemble des entreprises et des personnels, la baisse moyenne des horaires entre le 1^{er} janvier 1971 et le 1^{er} juillet 1972 a été de l'ordre de 0,9 heure. Ce qui frappe, ce n'est pas l'existence de cette réduction des horaires prévue dans le projet de protocole de Grenelle et dans de nombreux accords signés depuis 1968, c'est son ampleur : ainsi, on a observé une baisse de 0,5 heure pour les ouvriers au cours du premier semestre de 1972 alors que pour la même période, la réduction moyenne depuis trois ans avait été de 0,23 heure.

Cette diminution des horaires contribue à expliquer l'évolution des effectifs.

2° LES EFFECTIFS OCCUPÉS

Les enquêtes trimestrielles du Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales concernant les effectifs occupés fournissent des données statistiques intéressantes reportées dans le tableau ci-après :

Effectifs au travail (1971-1972).

Base 100 au 1^{er} janvier 1971.

	1971				1972		
	Janvier.	Avril.	Juillet.	Novembre.	Janvier.	Avril.	Juillet.
<i>Industries de transformation.</i>							
Y compris le bâtiment.....	100,0	99,7	100,3	100,0	100,0	99,6	100,1
Non compris le bâtiment...	100,0	100,0	100,5	100,6	100,5	100,4	101,0
Toutes activités (1).....	100,0	99,6	100,1	100,0	100,1	99,8	100,0

(1) Source : indices corrigés des variations saisonnières, Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales.

Sur la base de ces données pour l'ensemble des industries de transformation, à l'exception de celles du bâtiment et des travaux publics, les effectifs se sont accrus de 1 % entre le 1^{er} janvier 1971

et le 1^{er} juillet 1972 : ceux-ci, après avoir plafonné pendant l'automne et l'hiver, ont, en effet, augmenté à nouveau pendant le second trimestre, dans la quasi-totalité des branches, bien que la croissance de la production n'ait pas été très forte. Cette progression coïncide fréquemment, il est vrai, avec une réduction de la durée du travail.

Comme il est peu probable que la diminution contractuelle de la durée du travail se poursuive au rythme observé au cours du premier semestre de 1972, la croissance des effectifs devrait être moins nette qu'au second trimestre de cette année : la question se pose alors de savoir si le freinage de la détérioration du marché du travail qui a été enregistré au cours des six premiers mois de cette année sera maintenu.

3° LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Il convient d'abord de souligner les difficultés que l'on rencontre à comparer dans le temps les statistiques de l'emploi : ainsi, le nombre des offres d'emploi non satisfaites a été, depuis l'an dernier, tellement plus élevé qu'il ne l'était au cours des précédentes années (soit près du double par rapport à 1969) que la correction des variations saisonnières appliquée à ces dernières pose quelques problèmes.

a) *Les demandes et les offres d'emploi non satisfaites.*

On peut néanmoins suivre l'évolution du marché du travail après la remise à jour de la correction des variations saisonnières pour lesquelles l'effet de la discontinuité due aux réformes en cours (mise en place de l'Agence nationale de l'emploi et modifications de gestion administrative) a pu être évalué. A définition constante, l'évolution récente aurait été approximativement la suivante :

Emploi de la main-d'œuvre (1970-1972).
(En milliers.)

Indices corrigés des variations saisonnières.
(Situation en fin de mois.)

	JANV.	FEVR.	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUILLET	AOÛT	SEPT.	OCT.	NOV.	DEC.
Demandes d'emploi non satisfaites :												
— 1970	213,0	225,4	235,6	247,9	253,9	261,9	269,2	273,8	278,8	288,4	296,7	300,4
— 1971	306,7	312,2	317,0	319,8	322,7	326,9	334,8	340,4	349,1	366,9	369,9	372,9
— 1972	372,5	376,6	374,6	379,8	375,2	371,7 (1) 377,1	381,9 (1) 377,8	390,5 (1) 386,8 (1) 393,9	>	>	>
Offres d'emploi non satisfaites :												
— 1970	91,1	93,5	86,9	88,9	92,1	93,9	91,5	95,6	101,0	98,8	92,9	92,6
— 1971	103,0	107,7	114,7	119,8	130,7	133,6	133,3	134,6	131,9	126,9	123,0	115,7
— 1972	121,6	127,9	132,7	138,5	144,2	158,6	163,3	169,9	186,1	>	>	>

(1) Nouvel indice corrigé des variations saisonnières non compris les bénéficiaires d'une garantie de ressources.

Source : Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales.

Après correction des variations saisonnières, on constate que le nombre des *demandes d'emploi non satisfaites* a, en 1972 comme en 1971, diminué de manière régulière, au cours du premier semestre, et a augmenté sensiblement pendant le troisième trimestre.

On pouvait en juin dernier penser que la détérioration du marché du travail allait être freinée : cette opinion était d'ailleurs partagée par bon nombre d'observateurs qui, dans le même temps, avaient constaté un assez net fléchissement dans la croissance des bénéficiaires de l'aide publique dont le nombre n'augmentait depuis le début de la présente année que de 13 % l'an contre 23 % en 1971.

Au surplus, il ressortait de l'enquête sur les attitudes et les intentions d'achat des particuliers effectuée en juin dernier que les réponses qui, depuis près de trois ans, correspondaient à une dégradation accentuée du marché de l'emploi, étaient devenues moins défavorables. Cependant, force est de constater que celle-ci a commencé à être à nouveau soutenue, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites atteignant, en septembre dernier, le plus haut niveau enregistré : l'augmentation de ces demandes était alors de 12,8 % par rapport au mois correspondant de l'année précédente.

Parallèlement, le nombre des *offres d'emploi non satisfaites* a été porté à son plus haut niveau en septembre dernier, marquant une majoration extrêmement importante de 41,1 % par rapport à la même période de 1971, majoration qui reflète essentiellement la progression des besoins en main-d'œuvre des divers secteurs d'activité.

Cette situation ambiguë du marché du travail traduit l'inadaptation des possibilités de la main-d'œuvre aux besoins de l'industrie et confirme le décalage constaté à plusieurs reprises entre la demande et l'offre d'emploi. Dans les secteurs en expansion, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et parfois les difficultés à pourvoir les emplois pénibles auraient d'ailleurs ralenti le développement de l'activité industrielle.

Quand on ajoute aux déséquilibres structurels les déséquilibres régionaux, on comprend que pour l'ensemble de la France on est conduit à constater la simultanéité du chômage et du suremploi, l'un et l'autre d'ailleurs limités.

Ce qui est particulièrement préoccupant, notamment aux yeux des responsables politiques, c'est que la principale désadaptation professionnelle en France est celle des jeunes. Ainsi que l'a noté M. Alfred Sauvy : « Un grand nombre sont sans qualification et d'autres impropres aux emplois qui se présentent. C'est que l'enseignement se désintéresse de l'emploi, qu'héritier du Moyen Age, il méprise la technique et entretient ainsi d'importantes fabriques de chômeurs ». Puis il ajoutait avec pertinence que « c'est en raison des rigidités des non-adaptations (génératrices de chômage) que la production ne peut augmenter davantage. L'effet est pris pour la cause ».

Aussi partageons-nous pleinement la prise de position de M. Sauvy quand il invite à « abandonner le masochisme qui conduit à accuser le nombre de nos jeunes alors qu'ils sont mal enseignés et mal accueillis ». N'est-ce pas le million supplémentaire de jeunes pourvus d'emplois de 1962 à 1968 qui a constitué une aubaine, non seulement pour la Sécurité sociale (ils fournissent de nouvelles cotisations et généralement ne sont pas bénéficiaires d'avantages importants), mais encore pour le budget, permettant, par ce biais, d'éviter la surcharge des entreprises et contribuant à empêcher l'élimination de certains producteurs marginaux et, par suite, des mises en chômage importantes.

b) *La population disponible à la recherche d'un emploi.*

Comme nous l'avons déjà indiqué, la mise en place progressive des bureaux de l'Agence nationale pour l'emploi a permis un meilleur recensement des personnes sans emploi, mais a provoqué, dans les séries statistiques, des perturbations qui ne sont pas toutes imputables à l'évolution effective du chômage.

Pour connaître la population disponible à la recherche d'un emploi, nous procéderons, comme les statisticiens de l'I.N.S.E.E., en multipliant le nombre des demandes d'emploi non satisfaites par un coefficient brut réduit de 1,6 à 1,4 afin de tenir compte de l'implantation de plus en plus ramifiée de l'Agence nationale pour l'emploi.

Sur cette base, il apparaît que les effectifs à la recherche d'un emploi étaient, à la fin du mois de septembre dernier, de 540.000 personnes environ, nombre supérieur de 8,6 % à celui enregistré un an auparavant. S'agit-il là du nombre des chômeurs ?

Evidemment non, puisque dans cette population, à côté des chômeurs, il faut comprendre toutes les personnes qui, lorsqu'on les interroge, déclarent rechercher un emploi alors même qu'elles ont ou non entrepris ces recherches.

Alors comment connaître l'ampleur actuelle du chômage en France ? Si l'on s'en tient à la notion simple du nombre des bénéficiaires de l'aide publique, on observe que, fin août 1972, ce chiffre était de 143.900. Ce qui doit retenir l'attention, c'est que le chômage, sans doute fait de civilisation, reste préoccupant dans la mesure où la politique actuelle de l'emploi ne permet pas encore de réduire les poches de chômage par un effort en faveur d'une expansion vigoureuse, par une revalorisation des métiers délaissés en raison des conditions de rémunération ou de travail, par la formation, le perfectionnement et l'information permanente et, enfin, par une véritable décentralisation permettant aux jeunes un reclassement plus aisé à proximité du milieu d'origine.

A cela, il convient d'ajouter la nécessité de développer dans les entreprises les installations socio-culturelles et l'opportunité de les rapprocher, soit du lieu de travail, soit du lieu de résidence. Il y a lieu également de prévoir la création d'un environnement plus attrayant, notamment par la construction de crèches et de jardins d'enfants et par le renforcement des moyens de transport.

Enfin, des mesures telles que la mensualisation s'accompagnant d'une harmonisation des appointements et salaires et la participation aux fruits de l'expansion devraient corriger les désavantages de la condition ouvrière et contribuer, avec la mise en place d'un puissant dispositif de formation professionnelle largement accessible, à rendre celle-ci plus humaine.

C. — L'amélioration des échanges extérieurs.

L'opposition, qui existait l'an dernier entre la conjoncture française et celle de l'étranger, caractérisée pour la première par la poursuite de la croissance avec la persistance de tensions dans l'appareil productif et pour la seconde par un quasi-plafonnement de la production, a aujourd'hui, en grande partie, disparu. Ainsi, la reprise enregistrée présentement à l'étranger, ainsi que l'expansion soutenue observée en France, intéressent directement notre commerce extérieur.

Comme l'avantage de prix acquis par les marchandises françaises sur les marchés extérieurs au moment de la dévaluation de notre monnaie en août 1969 a été dans l'ensemble conservé, la reprise de la production chez nos partenaires commerciaux s'est traduite par un développement plus rapide de nos exportations, par une accélération un peu moins importante de nos importations et, par suite, par une amélioration du taux de couverture de notre balance commerciale.

1° LES DONNÉES STATISTIQUES

En termes F. O. B. (free of board), les résultats globaux du commerce extérieur depuis le début de la présente année sont satisfaisants, puisque sur la base des séries brutes relevées jusqu'au mois de septembre 1972 le taux de couverture mensuel a été assez nettement supérieur à 100, sauf deux passages en dessous du seuil d'équilibre en février puis en mai 1972.

Balance commerciale (janvier-septembre 1972).

Séries corrigées des variations saisonnières.

(En millions de francs.)

	1972										
	Janvier.	Février.	Mars.	Avril.	Mai.	Juin.	Juillet.	Août.	Sept.	Oct.	Total.
Total des importations F. O. B.	9.241	10.706	10.663	9.669	11.699	10.607	9.527	10.129	10.701	10.999	103.941
Total des exportations F. O. B.	9.853	10.279	10.789	10.911	11.504	11.517	10.023	10.426	11.506	12.036	108.845
Taux de couverture	106,6	96	101,2	112,8	98,3	108,6	105,2	102,9	107,5	109,4	104,7

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Si on compare en valeur les derniers résultats globaux connus, soit ceux des dix premiers mois de 1972, à ceux de la période correspondante de 1971, on relève :

— que le niveau des échanges extérieurs est important : en effet, les achats et les ventes totales s'élèvent respectivement à 104 et 108,8 milliards de francs contre 90,2 et 94 milliards de francs ;

— que le taux de couverture est en progression (104,7 % contre 104,1 %) ;

— que les importations se développent globalement de 15,1 %, la progression la plus remarquable étant due aux achats de produits finis de consommation (+ 29,4 % sur la base des données des 3 premiers trimestres de 1971 et de 1972) ;

— que les exportations progressent à un rythme annuel de 15,8 % favorisé par le caractère compétitif des produits français dans une économie marquée par l'inflation. Cependant, pour avoir une idée plus précise de la tendance de nos livraisons à l'étranger, il faut tenir compte de l'essor important jour au cours des neuf premiers mois de 1972 par rapport à la période correspondante de 1971 par les ventes de produits d'alimentation (+ 26,3 %) (1) et de produits finis de consommation (+ 20,8 %), toutefois, la croissance en valeur de nos exportations en produits finis d'équipement n'a été, dans le même temps, que de 11,8 %.

2° LES PRODUITS ÉCHANGÉS

Le suréquilibre de la balance commerciale au cours du premier semestre de 1972 (dernières statistiques détaillées publiées) par rapport à la période correspondante de 1971 s'explique essentiellement par l'accroissement des ventes de produits agricoles avec l'inconvénient que ce sont des produits à faible valeur ajoutée et souvent vendus à perte avec des longs délais de paiement et de produits finis de consommation qui ont compensé la forte hausse des importations de demi-produits et de biens de consommation.

(1) Encore faudrait-il faire quelques réserves sur les prix consentis à certains pays étrangers et sur les conditions de crédit qui leur sont accordées.

Evolution des échanges par secteurs.

(Chiffres bruts, toutes zones, en millions de francs.)

PRODUITS	IMPORTATIONS (C.A.F.)					EXPORTATIONS (F.O.B.)					TAUX DE COUVERTURE (C.A.F. / F.O.B.)		
	1 ^{er} semestre 1971.		1 ^{er} semestre 1972.		1 ^{er} sem. 1972 / 1 ^{er} sem. 1971.	1 ^{er} semestre 1971.		1 ^{er} semestre 1972.		1 ^{er} sem. 1972 / 1 ^{er} sem. 1971.	1 ^{er} sem. 1971.	1 ^{er} sem. 1972.	1 ^{er} sem. 1972 / 1 ^{er} sem. 1971.
	Valeurs.	%	Valeurs.	%	%	Valeurs.	%	Valeurs.	%	%	%	%	Différence (+ -).
Agriculture	8.514	14,6	9.232	13,5	+ 8,4	9.286	16,6	11.731	18,0	+ 26,3	109,1	127,1	+ 18,0
Energie	8.020	13,8	9.348	13,7	+ 16,6	1.391	2,5	1.676	2,5	+ 20,5	17,3	17,9	+ 0,6
Matières premières.....	7.225	12,4	8.296	12,2	+ 14,8	3.870	6,9	4.477	6,9	+ 15,7	53,6	54,0	+ 0,4
Demi-produits	10.244	17,6	12.293	18,0	+ 20,0	11.975	21,5	13.312	20,4	+ 11,2	116,9	108,3	- 8,6
Produits finis.....	23.630	40,6	28.444	41,7	+ 20,4	28.658	51,4	33.341	51,1	+ 16,3	121,3	117,2	- 4,1
Dont :													
— biens d'équipement.	14.163	24,3	16.303	23,9	+ 15,1	14.231	25,5	15.912	24,4	+ 11,8	100,5	97,6	- 2,9
— biens de consommation	9.467	16,3	12.141	17,8	+ 28,2	14.427	25,9	17.429	26,7	+ 20,8	152,4	143,5	- 8,9
Divers	552	1,0	579	0,9	+ 4,9	628	1,1	702	1,1	+ 11,8	113,8	121,2	+ 7,4
Total général..	58.185	100,0	68.192	100,0	+ 17,2	55.808	100,0	65.239	100,0	+ 16,9	95,9	95,7	- 0,2

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

a) *Les produits agricoles* ont donné lieu à des exportations en net progrès (+ 26,3 %) essentiellement en ce qui concerne les animaux pour l'alimentation, les viandes et les céréales, tandis que les ventes de produits laitiers diminuaient légèrement : les produits agricoles ont représenté 18 % de nos exportations totales du premier semestre de 1972 contre 16,6 % pour la même période de 1971. Dans le même temps, les achats de produits agricoles n'ont progressé que de 8,4 %, permettant ainsi de dégager pour l'ensemble du secteur un solde positif de 2.500 millions de francs (C. A. F./F. O. B.) et un taux de couverture en nette amélioration sur le premier semestre de 1971.

b) *Les produits énergétiques* : les importations ont été assez nettement accrues (+ 16,6 %) compte tenu du renchérissement du prix du pétrole brut importé et d'un accroissement en volume qui explique en particulier le développement de nos livraisons de produits raffinés (+ 20,5 %) : celui-ci a permis d'enrayer la dégradation des taux de couverture du poste « énergie », mais le déficit de ce poste, soit 7.672 millions de francs, pèse lourd sur l'équilibre de nos échanges et doit nous engager résolument dans la recherche de nouvelles sources énergétiques et dans l'accélération des programmes prévus par le plan.

c) Pour *les matières premières*, les cours mondiaux étant orientés à la hausse, la progression de nos ventes recouvre en fait une augmentation en volume plus modérée qui contraste cependant avec la régression enregistrée au premier semestre de 1971.

d) *Les demi-produits* laissent encore un solde positif d'échanges qui a cependant diminué par rapport à la période correspondante de 1971 :

— en raison de l'accroissement sensible de nos importations (+ 20 %) qui s'explique par le niveau élevé de l'activité industrielle en France ;

— et d'une moindre progression (+ 11,2 %) de nos exportations imputable à la moindre vigueur de la conjoncture étrangère et à l'existence de stocks importants dans certains pays comme l'Allemagne fédérale.

e) *Les échanges de produits finis* ont dégagé un excédent de 4.897 millions de francs correspondant à un taux de couverture légèrement inférieur à celui du premier semestre de 1971.

S'agissant des *biens d'équipement*, la balance est redevenue négative de 391 millions de francs au premier semestre de 1972 alors qu'elle avait été excédentaire de 68 millions de francs au premier semestre de l'an dernier : malgré un certain ralentissement de la formation brute de capital fixe de nos entreprises, la croissance des achats (+ 15,1 % : essentiellement tracteurs, avions et bateaux) est restée supérieure à celle de nos ventes (+ 11,8 %) affectées par la faiblesse de la demande d'investissements émanant des principaux pays clients et peut-être par une insuffisance de notre appareil commercial.

Dans le secteur des *biens de consommation*, nos exportations ont continué à se développer à un rythme soutenu (+ 20,8 %) mais la forte hausse de nos achats constitue le fait le plus notable (+28,2 %). Le taux d'augmentation de nos ventes d'automobiles (+ 17 %) est légèrement en retrait de la tendance moyenne de 1971 alors que nos importations ont progressé de 26,2 %, traduisant le dynamisme de la demande des ménages. Le solde de nos échanges reste cependant très largement positif (+ 4.168 millions de francs) bien que notre taux de couverture avec l'étranger se soit quelque peu dégradé.

3° L'ÉVOLUTION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

a) *L'amélioration du solde des échanges.*

(+ 3,1 milliards contre + 2,4 milliards pour 1971.)

Pour le premier semestre de 1972, l'évolution de nos échanges est caractérisée par l'amélioration du solde de ceux-ci résultant essentiellement :

— de la diminution du déficit avec les pays partenaires de la Communauté économique européenne, le taux de couverture C. A. F./F. O. B. passant de 96,2 % pour le premier semestre de 1971 à 96,7 % : la progression de nos ventes à destination de ces nations est de 20,2 % alors que dans le même temps nos achats ont augmenté de 19,5 % un moindre déséquilibre avec l'Allemagne fédérale a notamment été observé, le taux de couverture étant de 94,5 % contre 92,0 % l'an dernier

— et de l'amélioration de la balance positive (+ 124,0 % contre + 113,1 %) avec les pays de l'Alliance européenne de

libre échange (A.E.L.E.), les ventes augmentant de 27,1 % et les achats de 15,5 % — tendance qui s'explique par les bons résultats de nos exportations, notamment vers la Grande-Bretagne (+ 36,2 %) et la Suisse (+ 28,5 %).

b) Vers une accentuation du suréquilibre commercial.

L'évolution favorable de notre balance commerciale observée depuis le début de l'année devrait se poursuivre, essentiellement pour le motif que la reprise de l'expansion à l'étranger suscitera une progression des achats, en particulier en provenance de France : l'avantage de prix acquis par nos produits a été, en effet, dans l'ensemble conservé. Sans doute, cette reprise entraînera-t-elle également une accélération de nos importations mais celle-ci serait moins importante que celle de nos exportations, d'où une amélioration prévisible du taux de couverture.

Les chefs d'entreprise, interrogés en octobre 1972 sur les perspectives de la demande étrangère, estimaient que celle-ci se redresserait au cours du deuxième semestre de la présente année.

Depuis la crise monétaire internationale déclenchée le 15 août 1971 par la décision américaine de rendre le dollar inconvertible, on s'interroge sur l'avenir des relations commerciales entre les pays occidentaux et sur la réapparition de signes protectionnistes. Pour notre part, nous ne croyons pas à un retour en force de l'austérité, ou même des contingentements, mais à la mise en place de procédures subtiles d'auto-limitation, en même temps que les échanges s'orienteront vers des aires bien définies et, par suite, géographiquement limitées : à cet effet, les pouvoirs publics devraient encourager tout particulièrement l'intensification des relations commerciales à l'intérieur de l'aire Europe-Afrique-Bassin méditerranéen où la promotion économique de nombreux pays en voie de développement conduirait à l'établissement d'une vaste zone de libre-échange.

Cependant, cette intensification présuppose la possibilité de satisfaire à la demande et les chefs d'entreprise français ne semblent guère convaincus de la nécessité de redoubler d'effort dans le domaine des investissements.

Les variations assez sensibles du taux de couverture (111,2 % en avril 1972 contre 96,0 % en février dernier et seulement 102,9 %

en août) ne doivent pas toutefois nous empêcher de reconnaître des améliorations encourageantes résultant notamment des efforts d'investissements réalisés, ces dernières années, par les entreprises françaises en vue de répondre aux besoins de la demande étrangère. Ces améliorations contribuent d'ailleurs à expliquer que les étrangers aient, au cours des derniers mois, fait confiance au dynamisme de nos industries et aient cherché à acquérir des actions de celles-ci, soulignant ainsi l'évolution favorable du marché financier.

D. — L'évolution favorable du marché financier.

Au cours des six premiers mois de 1972 (dernières statistiques détaillées publiées), le volume brut des ressources collectées sur le marché s'est élevé à 18.368 millions de francs contre 15.922 au cours de la période correspondante de 1971.

Emissions de valeurs mobilières (1970-1972).

	1970		1971		1972
	Premier semestre.	Année entière.	Premier semestre.	Année entière.	Premier semestre.
	(En millions de francs.)				
Emprunts de l'Etat.....	»	»	»	»	»
Emprunts du secteur public (P. T. T., autoroutes, entreprises nationales, collectivités locales).....	3.119	4.493	4.813	7.636	6.570
Emprunts des établissements de crédits spécialisés.....	3.657	7.933	4.790	8.913	5.805
Sociétés de développement régional.	265	504	313	612	589
Entreprises privées.....	4.026	8.489	5.926	10.501	5.284
Dont :					
Actions.....	2.402	3.787	1.696	2.543	1.516
Obligations.....	1.624	4.702	4.230	7.958	3.768
Emetteurs étrangers ou internationaux.....	24	165	100	250	120
Total.....	11.091	21.584	15.922	27.912	18.368

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Cette augmentation de près de 2,5 milliards de francs (+ 15 %) du volume des émissions résulte, en fait, de deux évolutions divergentes :

— un accroissement des émissions obligataires (+ 17,3 %), en raison des achats importants effectués par le public et les organismes d'épargne collective qui anticipaient la baisse des taux et peut-être de certains avantages fiscaux ;

— et une diminution (— 11 %) du volume des émissions d'actions réalisées par les sociétés qui font publiquement appel à l'épargne en dépit d'une conjoncture boursière très favorable depuis le début de l'année 1972 mais avec des dividendes jugés trop faibles devant l'érosion monétaire.

Les ressources affectées par l'Etat et les collectivités locales au financement d'équipements collectifs, qui avaient déjà progressé de 72 % en 1971, ont presque doublé au cours du premier semestre 1972, passant de 2.267 millions de francs à 4.246 millions de francs. Les collectivités locales, qui ont accru leurs appels au marché de 400 % par la réalisation d'émissions directes ou par l'intermédiaire de la C. A. E. C. L., ont été les principales bénéficiaires de l'augmentation du volume des souscriptions.

Le prélèvement opéré sur le marché par les entreprises nationales a, en revanche, légèrement diminué au cours de la même période (2.324 millions de francs au lieu de 2.678 millions de francs l'année précédente).

Les entreprises privées, dont les émissions obligataires avaient augmenté de 70 % en 1971, ont sensiblement ralenti le rythme de leurs appels au marché au cours des sept premiers mois de 1972 : 3.768 millions de francs au lieu de 4.230 millions de francs.

Compte tenu, cependant, du développement des emprunts des établissements de crédit spécialisés et des sociétés de développement régional, elles ont bénéficié de ressources accrues pour le financement de leurs investissements.

L'évolution des taux de rendement des obligations au cours du premier semestre 1972 peut être divisée en deux périodes ; dans un premier temps, les rendements des titres de première catégorie et des obligations industrielles ont fortement fléchi jusqu'au mois d'avril en raison de la pression exercée par les achats des investisseurs qui anticipaient une baisse des taux. La détente des taux sur le marché secondaire et la baisse constatée sur les

marchés étrangers ont conduit les Pouvoirs publics, en accord avec les banques, à décider, au mois d'avril, une diminution des taux à l'émission, qui ont été ramenés en deux étapes de 8,50 % et 8,75 % à 8 % et 8,25 %.

Après cet ajustement, les rendements ont évolué de manière différente dans les deux compartiments du marché : alors que les rendements des titres de première catégorie se sont stabilisés au deuxième trimestre, ceux des obligations industrielles ont continué de baisser régulièrement jusqu'à la fin de mai dernier. A cette date, l'écart entre les deux catégories de taux avait pratiquement disparu sur le marché, mais était de nouveau sensible le mois suivant.

Taux de rendement des obligations sur le marché secondaire
compte tenu du crédit d'impôt (janvier-juin 1972).

	OBLIGATIONS de première catégorie.	OBLIGATIONS industrielles.
Janvier	8,41	8,63
Février	8,33	8,61
Mars	8,07	8,37
Avril	7,92	8,09
Mai	7,90	7,98
Juin	7,83	8,01

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

E. — La confirmation du redressement des finances extérieures.

La France a confirmé en 1971 et depuis le début de 1972 le redressement de ses finances extérieures. Sur la base des parités et taux centraux actuellement en vigueur, les réserves publiques de change s'élevaient au 31 octobre 1972 — dernier relevé publié à la date de rédaction de la présente note — à 45.514 millions de francs en augmentation de 9.352 millions par rapport à la même date de l'an dernier, soit une progression de 25,8 %. Cette amélioration a été essentiellement due à l'évolution des termes de paiements sur marchandises provoqués par l'incertitude monétaire internationale ressentie depuis le début de l'été 1971.

Cependant alors que la balance des paiements courants demeurait à la fin de l'année dernière excédentaire de 3.953 millions de francs, on a observé au cours des mois récents une dégradation de 2.585 millions au cours du premier trimestre de 1972 — information statistique la plus récemment publiée —. Ce déficit s'explique essentiellement par l'évolution défavorable des transactions courantes (— 1.749 millions de francs) imputable essentiellement à un solde négatif des transactions sur marchandises (— 294 millions) et surtout aux dons et autres transactions unilatérales (— 1.688 millions).

Le solde global des opérations non monétaires de la France vis-à-vis de l'extérieur, au cours du premier trimestre de 1972, a trouvé sa contrepartie dans la variation de la position monétaire du secteur bancaire dont l'endettement net accru (3.009 millions de francs) a permis de financer le déficit de la balance des paiements (2.585 millions de francs) ainsi que la progression des avoirs nets du secteur public (424 millions de francs).

Sans doute, le premier trimestre de l'année est-il toujours caractérisé par une évolution saisonnière défavorable, notamment au niveau des transactions sur marchandises ; aussi n'est-il pas possible, sur la base de ces seules données statistiques, de porter un jugement objectif sur la situation de notre balance des paiements. Remarquons seulement que les facteurs saisonniers n'expliquent que partiellement l'évolution défavorable enregistrée au cours de la période considérée.

Il convient de noter que la stabilité, qui a régné sur le marché des changes jusqu'à la crise de la livre-sterling et de la lire, avait conduit à des variations peu importantes du niveau des réserves publiques (+ 275 millions de francs pour les quatre premiers mois de l'année). Pour les mois de juin et juillet, les augmentations ont été sensibles, respectivement de 4.655 millions de francs représentant notamment le concours apporté par la Banque de France à la Banque d'Angleterre pour soutenir la livre dans le cadre de l'accord de rétrécissement des marges de fluctuation des monnaies européennes et de 2.104 millions de francs. Au mois d'août, la progression de 203 millions enregistrée traduit un retour au calme sur les marchés cambiaires.

F. — L'exécution régulière des lois de finances.

Au cours du premier semestre de 1972, les opérations d'exécution des lois de finances ont fait apparaître un faible excédent de ressources de 0,07 milliard de francs mais qui contraste avec la forte augmentation de la charge de 4,78 milliards observée pendant la période correspondante de 1971. Cette amélioration très sensible provient tant des résultats de la période complémentaire de 1971 que de l'exécution des opérations de 1972.

Les dépenses à caractère définitif de la période complémentaire de 1971 (7,67 milliards de francs) ont été nettement moins élevées que l'année précédente (10,16 milliards de francs) où elles avaient été au demeurant particulièrement fortes. Les dépenses publiques s'étant exécutées plus rapidement en 1971, les dépenses reportées sur les premiers mois de 1972 ont été plus faibles.

Les opérations à caractère définitif de l'exercice 1972 ont dégagé un excédent beaucoup plus important qu'en 1971 : 13,46 milliards de francs contre 10,81 milliards de francs. Les dépenses ont excédé d'environ 11,3 % celles de l'an dernier, mais les recettes fiscales ont dépassé de près de 14 milliards de francs celles de la période correspondante de 1971. En particulier, les recouvrements de T. V. A. ont été importants en raison du dynamisme de la conjoncture économique et de la hausse des prix.

Le caractère favorable des résultats d'exécution constatés jusqu'à présent s'explique en partie par des données propres aux premiers mois de l'année ; on peut prévoir une accélération en cours d'année du rythme de réalisation des dépenses et il apparaît qu'une partie des plus-values de recettes actuellement observées est imputable à un décalage des recouvrements dans le temps et à la hausse des prix sur lesquels est assise la T. V. A.

Les opérations à caractère temporaire ont dégagé un solde débiteur de 5,74 milliards de francs, légèrement supérieur à celui de l'année précédente (5,36 milliards de francs). La différence constatée par rapport à l'an passé a peu de signification et résulte essentiellement des opérations de l'exercice 1971.

Les ressources courantes de trésorerie (0,29 milliard de francs) ont été inférieures à celles de 1971 (1,98 milliard de francs), les dépôts des correspondants augmentant plus modérément.

Au total, le Trésor a pu se désendetter de 0,36 milliard de francs vis-à-vis du système bancaire, alors que l'an dernier, au contraire, il avait dû se porter emprunteur net à hauteur de 2,80 milliards de francs pendant les six premiers mois de l'année. Ce désendettement a pris essentiellement la forme d'une réduction du volume des bons émis par adjudication, dont l'encours a fléchi de 3,69 milliards de francs depuis le début de l'année.

*
* *

Ainsi, sur d'importants et multiples cadrans du tableau de bord de l'économie française, on peut lire, en ce début d'automne 1972, des signes favorables qui soulignent les bonnes dispositions de celle-ci. Sans doute, ces facteurs de réussite peuvent-ils paraître encore assez fragiles et ont-ils besoin d'être confirmés. L'évolution prévisible dans le domaine de la production et des échanges extérieurs laisse cependant bien augurer de cette consolidation mais celle du marché de l'emploi reste préoccupante.

Au demeurant, le suréquilibre de notre balance commerciale est susceptible d'atténuer la vigueur de notre expansion, dans la mesure où résultant essentiellement de la compétitivité de nos produits sur les marchés extérieurs, il traduit certes l'avantage conservé par les prix français par rapport aux prix étrangers, mais aussi une quasi-absence de concurrence des produits étrangers sur notre marché intérieur. Or une telle absence facilite dans notre pays le déroulement de la spirale inflationniste prix-salaires, déroulement qui, s'il continue à se produire au rythme actuel, supérieur à celui de nos partenaires commerciaux, effacera progressivement notre avantage de compétitivité et risque de remettre en cause l'expansion elle-même, à moins que des mesures sérieuses ne soient prises, au lendemain des élections législatives prochaines, pour tenter d'enrayer ce processus de détérioration. C'est dire que la lutte contre l'inflation reste, plus que jamais, l'objectif prioritaire que doit chercher à atteindre notre politique économique et financière.

CHAPITRE III

L'ACCELERATION DES MOUVEMENTS INFLATIONNISTES

Dans sa récente conférence de presse du 21 septembre 1972, le Président de la République, traitant des problèmes économiques de l'heure, a indiqué que l'inflation croissante observée depuis des mois était le « seul vrai nuage qui pèse sur l'économie française ». Sans doute, compte tenu de l'idée de pesanteur ainsi exprimée, l'expression utilisée est-elle juste, dans la conjoncture actuelle ; mais nous avons déjà indiqué que d'autres tensions existent présentement sur le marché du travail.

Quoi qu'il en soit, l'inflation française obère notre économie, de manière de plus en plus préoccupante, depuis trois ans, balayant chaque année les pronostics établis par le Ministère de l'Economie et des Finances concernant la hausse des prix et qui, par rapport aux résultats constatés sont jugés optimistes alors qu'une analyse correcte montrerait plutôt que la progression de hausse qu'ils prévoient est déjà très pernicieuse. En réalité, le problème à résoudre est celui de la limitation de la progression des prix qui ne saurait être obtenue essentiellement que par une politique rationnelle de réduction des dépenses publiques et de lutte contre les gaspillages de fonds publics.

Cette politique est-elle menée actuellement et que remarque-t-on dans le domaine des prix ? L'inflation ne cesse de gagner du terrain ; mal dont le pays finit par s'accommoder, en raison de l'euphorie factice provoquée par la hausse concomitante des revenus, l'inflation s'installe dans les foyers, dans les lieux de travail, sur les marchés et dans la mentalité des citoyens et les industriels semblent s'en accommoder parfaitement ; elle s'installe aussi dans les prévisions budgétaires établies par le Gouvernement. Ce mal, comment s'en guérir aujourd'hui ? Et d'abord peut-on guérir ? Il a été admis jusqu'ici qu'il était quasi général dans les économies occidentales, comme si l'ampleur du fléau devait conduire d'abord à se résigner à l'accepter, à le considérer sans appréhension puis avec faveur : la hausse des prix ne s'accompagne-t-elle pas, en effet, d'une amélioration des revenus ? Comment extirper les racines du mal inflationniste ?

A. — L'inquiétante progression des prix.

1° L'EXAMEN DES STATISTIQUES

L'évolution des indices de prix de gros et de détail est retracée dans le tableau ci-après :

Evolution des indices de prix de gros et de détail (1971-1972).

ANNEES	PRIX DE GROS		PRIX DE DETAIL	
	Indice base 100 en 1949.	Rythme annuel de hausse.	Indice base 100 en 1970.	Rythme annuel de hausse.
Moyenne 1971.....	250,1	3,7 %	105,5	5,5 %
Janvier 1972.....	257,1	4,9 %	108,3	5,6 %
Février	258,0	5,2 %	108,9	5,7 %
Mars	258,2	3,7 %	109,4	5,8 %
Avril	259,4	4,5 %	109,8	5,6 %
Mai	264,4	5,4 %	110,4	5,4 %
Juin	260,1	4,8 %	111,0	5,6 %
Juillet	261,0	5,3 %	111,9	6,0 %
Août	264,6	5,6 %	112,5	6,1 %
Septembre (1).....	266,7	6,0 %	113,2	6,3 %

(1) Chiffres provisoires.

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

Deux constatations s'imposent à la lecture des données connues pour 1972 :

— le rythme annuel de la hausse des *prix de gros* a marqué une évolution importante (+ 6 %) eu égard à la moyenne de 1971 (+ 3,7 %) ; il reste encore toutefois inférieur à la progression enregistrée en 1970 (+ 7,3 %) et en 1969 (+ 8,6 %) ;

— la croissance du rythme annuel de l'indice des *prix de détail* est notable (+ 6,3 % en septembre 1972) et est largement supérieure à celle de l'an dernier (+ 5,5 %).

2° LES PRIX A LA PRODUCTION

a) *Les prix agricoles* ont connu une progression rapide de septembre 1971 à septembre 1972 (taux annuel de 11,7 %) qui est la résultante de deux mouvements simultanés :

— la hausse importante des *prix des produits d'origine végétale* : si ceux des céréales ont progressé de 2,4 % et celui du vin de 0,2 %, en revanche, ceux des farineux et féculents se sont élevés de 20,3 % : rappelons que le Marché commun agricole vit dans une situation provisoire actuellement, du fait de l'existence des montants compensatoires. Or, l'élimination de ceux-ci suppose des parités fixes et le maintien de marges de fluctuation de change relativement étroites. Dans le contexte monétaire actuel, cette élimination ne serait pas techniquement difficile mais le rapprochement des prix agricoles allemands vers les prix européens qui en résulterait risquerait de soulever des protestations des agriculteurs allemands à moins que cette opération ne soit combinée avec la mise en vigueur de hausses des prix des céréales, du sucre et du colza ;

— le relèvement des *prix des produits d'origine animale* a été, lui aussi substantiel, le taux annuel étant de l'ordre de 13,2 % ; il traduit assez bien l'inélasticité de la production agricole, en cas de déséquilibre des marchés. Ainsi, une pénurie de viande de bœuf ayant été enregistrée à l'étranger, les prix sur ces marchés sont devenus importants. Certains éleveurs français ont trouvé alors plus rémunérateur de vendre leur production à l'étranger et bien que l'accroissement des ventes en résultant n'ait représenté qu'une faible part de la production intérieure, cette réduction de l'offre a été suffisante pour déséquilibrer le marché et pousser au relèvement des prix.

On sait que dans ce domaine la politique communautaire de l'élevage a connu des fluctuations importantes, certaines décisions inopportunes comme le versement de primes à l'abattage des vaches allant à l'encontre de la solution à apporter au problème du déficit de la production de viande à l'intérieur du Marché commun. Pour le moment, des mesures plus réalistes sont appliquées : l'augmentation de 4 % du prix d'orientation de la viande bovine à compter du 15 septembre 1972 s'ajoute à celle de 4 % intervenue le 1^{er} avril dernier, tandis que l'octroi de primes est prévu en faveur de l'accroissement des troupeaux. A cet égard on peut s'interroger sur l'opportunité de procéder, de préférence, au relèvement du

prix d'orientation. Etant donné la répercussion amplifiée du prix à la production sur le prix à la consommation, il apparaîtrait, en effet, plus judicieux, au lieu de modifier le prix d'orientation, d'accorder des primes qui auraient une valeur d'incitation, mais ne contribueraient pas à accroître le prix à la production.

Par ailleurs, pour tenter d'enrayer la montée trop brutale des cours, les droits de douane applicables aux importations dans la Communauté économique européenne de viande bovine en provenance des pays tiers ont été provisoirement suspendus.

b) *Les prix industriels* : l'augmentation de ces prix s'est poursuivie de septembre 1971 à septembre 1972 à un taux de 4,7 % contre 3,2 % au cours des douze mois précédents et 4,3 % entre septembre 1969 et septembre 1970.

Le rythme de hausse observé correspond sensiblement à la répercussion mécanique de l'augmentation continue du coût salarial par unité produite, liée à la croissance rapide des salaires : il peut encore être affecté par le rattrapage de quelques augmentations qui ont été différées en raison de l'application des contrats anti-hausse mais devrait se retrouver assez rapidement au taux annuel de l'ordre de 4 %, du moins tant que la progression des salaires ne sera pas trop modifiée. C'est sans doute parce qu'ils estiment que cette modification interviendra que les industriels interrogés par l'I. N. S. E. E. s'attendaient pour les prochains mois à une augmentation de 1,8 %, ce qui donnerait un taux annuel de l'ordre de 4,2 % au lieu de 3,9 % au cours des derniers mois.

3° LES PRIX DE DÉTAIL

Ainsi que nous l'avons déjà noté, la hausse des prix de détail a été particulièrement rapide au cours du premier semestre de 1972 : l'indice des 295 postes a été majoré de 4,8 % du mois de décembre 1971 au mois de septembre 1972, ce qui correspond à un taux annuel supérieur à 6 % soit 6,3 %.

Ce qu'il convient de souligner dès l'abord, c'est que depuis un an les motifs d'augmentation des prix de détail sont assez différents de ce qu'ils étaient auparavant : ce sont en effet, depuis lors, les prix des produits alimentaires qui progressent le plus rapidement (+ 8,1 % de septembre 1971 à septembre 1972 contre + 6,7 % pour les services et 4,6 % pour les produits manufacturés).

a) La forte hausse des *produits alimentaires* est imputable à la croissance des prix à la production souvent liée — comme cela a été le cas pour la viande — à des situations de pénurie. L'effet au stade de détail de ces hausses de prix à la production doit se faire encore sentir au second semestre mais serait, selon l'I. N. S. E. E., moins fort qu'au premier.

Par ailleurs, la répercussion des augmentations des prix des céréales et du sucre, décidées à Bruxelles, aura pour conséquence le maintien d'une croissance assez rapide des prix, même si on observe une certaine détente sur le marché des produits laitiers.

b) Pour l'ensemble des *produits manufacturés*, on a observé une hausse contenue, grâce en partie aux contrats anti-hausse et il est possible que les contrats de programmation aient contribué également à freiner leur progression ; toutefois, les chefs d'entreprise interrogés par l'I. N. S. E. E. prévoient que la croissance des produits manufacturés pourrait être un peu plus rapide au cours du second semestre qu'au premier.

c) Dès le second semestre de 1971, on avait par ailleurs constaté un ralentissement sensible de la progression des prix des *services*. Si l'on tient compte de la part importante des salaires dans leur coût, on doit noter que leur rythme de hausse du premier semestre (+3 %) paraît relativement modéré. En fait, cette modération était essentiellement due à l'action de l'Etat, les prix soumis à une décision des Pouvoirs publics ayant été alors peu augmentés. Or, il n'en a plus été de même à partir du 1^{er} juillet 1972, date à laquelle sont entrées en vigueur des hausses décidées par les Pouvoirs publics sur les prix des loyers et des services de santé, qui jointes à la croissance des prix des tabacs ont provoqué, à elles seules, une majoration de près de la moitié de la hausse de l'indice général du mois de juillet, soit 0,34 % sur 0,8 %, taux d'ailleurs anormal pour un seul mois.

Au total, même si les hausses des services devaient de nouveau être modérées après la décision du Gouvernement de ne pas relever les tarifs publics jusqu'au lendemain des élections législatives, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1973, nous pensons, comme les observateurs de l'I. N. S. E. E., que l'augmentation des prix de détail au second semestre de 1972 devrait être plus forte qu'au premier. Si une telle éventualité se produisait, on verrait alors s'accroître le décalage déjà observé depuis la fin de 1971 entre l'évolution des prix français et celle des prix de nos principaux partenaires

commerciaux ; en effet, alors qu'avant juin 1971, les prix avaient augmenté en moyenne plus vite à l'étranger qu'en France, l'inverse se produit depuis un an. De juillet 1971 à juillet 1972, les prix de détail ont été majorés de 6,0 % en France contre 5,6 % en Allemagne fédérale, 5,5 % en Italie, 3,1 % aux Etats-Unis, 5,7 % en Grande-Bretagne.

Certes, le ralentissement observé chez la plupart de nos partenaires ne s'est pas accentué au cours des récents mois ; mieux, la reprise de l'expansion dans certains de ces pays n'est, elle-même, pas favorable à une modération des hausses. Cependant, on peut se demander, au vu des derniers indices de prix publiés et compte tenu des facteurs de hausse recensés sur notre marché intérieur, si le décalage entre les prix en France et à l'étranger ne s'aggrave pas au cours des mois à venir : un des éléments de réponse — et non des moindres — est fourni par l'évolution des rémunérations.

C'est cette évolution des rémunérations qu'il convient maintenant d'examiner.

B. — L'évolution des rémunérations.

1° L'EXAMEN DES STATISTIQUES

Depuis le début de la présente année, le taux de croissance des salaires apparaît très important ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête menée par le Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales tels qu'ils sont rappelés dans le tableau suivant :

Accroissement de l'indice des taux de salaires ouvriers en cours d'année (1967-1972).
(En pourcentage.)

1967	1968	1969	1970	1971	1972 (premier semestre).
6,1	15,5	8,8	10,8	10,6	6

Source : Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales.

Si l'on compare la situation de juillet 1971, à juillet 1972, on constate que le glissement nominal des salaires atteint 11,2 %. Ce sont là les augmentations les plus fortes observées depuis 1957, exception faite, bien entendu, de celles de 1968:

Sans doute, l'importance de cette majoration a-t-elle un caractère partiellement accidentel ; les trois augmentations du S. M. I. C. au 1^{er} mai, au 1^{er} juillet et au 1^{er} novembre 1972 auront représenté au total 15,5 %. La mensualisation du S. M. I. C. agira certainement dans le sens de la hausse ainsi que la réduction sensible de la durée du travail qui entraîne, en compensation, un relèvement général des taux des salaires.

2° LA PROGRESSION DES SALAIRES

Elle paraît actuellement être essentiellement tributaire de celle des prix de détail et plus particulièrement des prix des produits alimentaires. Or, celle-ci a été très forte, nous l'avons vu, depuis près d'un an et l'on peut penser qu'elle le restera encore jusqu'à la fin de l'année. En revanche, l'augmentation des salaires semble de moins en moins liée à la situation de l'emploi.

Certes, sur une période assez large, l'évolution comparée des salaires nominaux montre que la France se situe à un niveau intermédiaire : ainsi, en trois ans (1969-1972), la majoration a été de 35 % dans notre pays, de 22 % aux Etats-Unis, mais de 38 % aux Pays-Bas, de 40 % en Allemagne fédérale et de 55 % en Italie.

Compte tenu de la hausse des prix intérieurs pendant la période considérée, on constate que l'augmentation du pouvoir d'achat a été de 35 % en Italie, de 23 % en Allemagne fédérale, de 17 % en France et de 16 % aux Pays-Bas.

On comprend dès lors que malgré la forte augmentation des prix de détail, l'amélioration du pouvoir d'achat en trois ans soit telle que l'inflation est presque agréable aux salariés, c'est-à-dire à trois actifs sur quatre en France. Inflation d'autant plus difficile à brider que les chefs d'entreprise jouissant désormais d'une plus grande liberté dans la fixation des prix sont prêts à consentir des majorations de salaires pour préserver un bon climat social, que le Gouvernement, soucieux, à juste titre, de relever les salaires des catégories les plus défavorisées, en décidant l'augmentation du S. M. I. C., relance la hausse générale et que nous sommes depuis le début de l'année en période pré-électorale.

C. — La poursuite de l'inflation.

1° UNE MALADIE EUPHORIQUE ?

L'inflation est ce mal qui ronge les économies modernes et plus particulièrement la nôtre, comme nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de l'indiquer ; mais nous avons aussi insisté sur l'euphorie qu'elle créait. Nous voudrions y revenir. La hausse inquiétante des prix que nous connaissons présentement doit alerter tout homme politique responsable.

Pourquoi cette acceptation de l'inflation chez le plus grand nombre ? Parce que les revenus réels des salariés ont, dans le même temps, continué de s'accroître rapidement : ainsi, le pouvoir d'achat du taux de salaire horaire a-t-il été majoré de 2,6 % au cours du premier semestre. La même amélioration de situation financière est ressentie chez les agriculteurs et un peu moins nettement chez les commerçants. Cependant quand on examine les réponses fournies par les ménages sur leurs capacités financières, il est curieux de noter que ceux-ci semblent actuellement plus attentifs à la hausse des prix et se comportent comme s'ils s'habituait désormais aux augmentations de salaires et y étaient moins sensibles.

Mais qui ne voit la contradiction d'une telle attitude ? Les industriels, s'ils devaient consentir à des fortes hausses de salaires, ne les répercuteraient-ils pas directement dans leur prix de revient ? Et même, l'augmentation du niveau de vie n'entraîne-t-elle pas, par l'utilisation de la masse monétaire supplémentaire qui en résulte, une pesée croissante sur les prix ?

Alors la question reste posée : l'inflation est-elle un mal ? Oui sans doute et il est vrai que le Gouvernement a tenté de mettre en œuvre une politique de lutte contre ce mal qui s'est récemment aggravé en France surtout en raison de la persistance, malgré le double marché des changes, de l'afflux de devises et par suite de la croissance exagérée des crédits à l'économie (+ 17,3 % contre une production intérieure brute de 11 % en 1971).

2° LA LUTTE CONTRE L'INFLATION

a) *La mise en place discrète d'un dispositif d'austérité.*

Pour tenter de restreindre le crédit aux entreprises et aux particuliers, la Banque de France a été autorisée, à la mi-juin 1972, à relever éventuellement jusqu'à 15 % la limite maxima des réserves qu'elle peut exiger des banques. Déjà, quelques jours auparavant, le 2 juin, le taux des réserves obligatoires applicables aux concours distribués par ces établissements avait été porté de 2 % à 4 %.

Rappelons que, par le mécanisme des réserves, l'Institut d'émission oblige les banques à déposer auprès de lui une partie de leurs actifs sans intérêt et qu'au début de juin le montant des sommes immobilisées s'élevait à 18,5 milliards de francs sur un total de 330 milliards de francs de crédit bancaire accordé aux entreprises et aux particuliers.

Ce dispositif était-il suffisamment efficace pour contenir l'inflation ? La réponse a été négative et le freinage souhaité n'ayant pas été réalisé, il a fallu à la fin du mois d'août dernier recourir à d'autres mesures. Au demeurant, on peut se demander si le Gouvernement était tellement désireux d'encadrer, même de manière souple, le crédit : devant le Conseil économique et social, le Ministre de l'Economie et des Finances ne déclarait-il pas, à cet égard, le 11 juillet 1972 : « Pas de politique restrictive mais une politique de compensation » ?

b) *Les décisions anti-inflationnistes arrêtées par le Gouvernement.*

Conscient de l'opportunité à la fois de ne pas gêner l'expansion et de ralentir la hausse des prix, le Gouvernement a adopté, à la fin du mois d'août 1972, une série de décisions. Ce sont :

— *le contrôle précis des engagements souscrits jusqu'au 31 mars 1973 dans le cadre des accords et conventions relatifs aux produits manufacturés et aux prestations de service.* Il s'agit de renforcer la politique contractuelle de programmation des prix qui prévoit une hausse maxima moyenne de 3 % des prix des produits industriels entre le 15 mars 1972 et le 15 mars 1973.

Par ailleurs, en ce qui concerne les produits alimentaires, outre la modification des règles communautaires du marché de la viande, il a été décidé de créer un organisme chargé de promouvoir en France la production de la viande et d'améliorer les conditions de sa commercialisation.

Enfin, les conventions passées entre les prestataires de services et l'administration seront prorogées de la fin janvier 1973 au 31 mars 1973.

— *la limitation des concours bancaires.* Les mesures de stérilisation jusqu'ici appliquées étant partiellement annihilées par la baisse du coût de refinancement des établissements bancaires et que l'on estime à 1 %, il a été décidé d'assujettir les concours distribués par les banques et les établissements financiers à un double taux :

— le premier taux, maintenu à 4 %, portera sur le montant des encours au 5 avril 1972, après déduction, comme précédemment, d'un abattement égal à 90 % du chiffre atteint au 31 mars 1972 ;

— le second taux, fixé à 15 %, s'appliquera à la progression des encours depuis le 5 avril 1972.

Ce nouveau système vise à pallier les situations d'inégalité existant entre les établissements qui ont conservé une relative modération dans la délivrance des crédits et les autres ; il devrait conduire à « geler » environ 2,5 milliards de francs et se traduirait par un renchérissement de 0,40 % environ, selon les milieux officiels.

— *la renonciation de l'Etat jusqu'au 31 mars 1973 à toute hausse des tarifs publics ;*

— *une action internationale contre l'inflation,* les composantes communautaires dans la hausse des prix étant importantes du fait des liens amplifiés qui existent entre les pays de la Communauté économique européenne. A cet effet, il a été décidé, lors de la récente réunion des Ministres des Finances à Luxembourg, de ramener à 4 % la hausse des prix en 1973 ; la Commission européenne avait d'ailleurs estimé que si aucune mesure de correction n'était prise par les Etats membres du Marché commun, le taux d'inflation atteindrait, l'année prochaine, 7 %. Dans le même temps, les neuf se sont donné deux ans pour freiner l'expansion de la masse monétaire.

Certes, l'inflation actuelle ne saurait être considérée sous l'angle seulement national : elle traduit les dérèglements du système monétaire international et dès lors toute politique de lutte contre la hausse des prix doit, pour être efficace, être appliquée à l'intérieur de la Communauté elle-même, et ne peut plus résulter d'un nouveau plan de stabilisation unilatéral qui aurait pour conséquence de casser l'expansion sans pouvoir pour autant freiner la progression des prix.

Cependant, le Gouvernement français ne saurait s'en remettre à la seule lutte communautaire contre l'inflation ; il doit, comme l'a indiqué M. Coulbois, « veiller à prendre garde de ne pas laisser l'inflation dépasser son rythme d'équilibre » ; d'autre part, il lui incombe de corriger les incidences fâcheuses de la hausse des prix sur la répartition des revenus.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que l'inflation actuelle apparaît compatible avec une croissance continue ; alors faudrait-il apprendre à vivre désormais avec l'inflation ? Certains auteurs le préconisent et ne sont pas loin de penser qu'il faut non seulement démystifier l'inflation, mais encore ne pas la considérer comme préjudiciable au fonctionnement des économies contemporaines. Même l'inflation d'équilibre « rend », selon M. J.-P. Fitoussi, certains ajustements plus faciles et elle est compatible avec un niveau élevé d'emploi... ». A vrai dire, la situation de l'économie française face à l'inflation ne saurait être présentement envisagée avec autant d'assurance. Les Pouvoirs publics en ont bien conscience puisqu'ils ont pris récemment les mesures anti-inflationnistes ci-dessus rappelées, mais bon nombre de celles-ci risquent, selon nous, d'être peu efficaces dans la mesure où elles apparaissent incomplètes, voire pour certaines inopportunes.

c) Des décisions incomplètes ou inopportunes.

Jusqu'à présent, l'effet de freinage de l'inflation attendu des mesures adoptées par le Gouvernement ne s'est pas fait sentir ; certes, on peut estimer que celles-ci sont trop récentes pour que la décélération intervienne déjà. Toutefois, à l'examen il apparaît que ces décisions sont incomplètes et que certaines sont inopportunes ; dès lors, il est peu probable que le mal à soigner soit rapidement conjuré.

— *Incomplètes*, car jusqu'à une date récente aucune action vigoureuse n'était prévue tendant à ralentir la progression de la *masse monétaire* qui, au cours des huit premiers mois de la présente année, a augmenté de 43,3 milliards de francs ou + 10,7 % contre 31,6 milliards de francs ou + 9,2 % en 1971.

Si l'on considère l'évolution des *contreparties de la masse monétaire*, on observe notamment que depuis le début de 1972 jusqu'au mois d'août dernier :

— *les réserves de change* se sont accrues de la contre-valeur de 8 milliards de francs (1), renforcement ayant eu partiellement pour corollaire un certain accroissement de l'endettement net des banques françaises à l'égard de leurs correspondants étrangers ;

— *les crédits à l'économie* ont progressé de 34,1 milliards ou + 10,5 % au lieu de 17,1 milliards ou + 6,2 % pour la période correspondante de 1971.

Comment expliquer le gonflement exagéré de la masse monétaire qui dépasse maintenant 16 % l'an ? Par l'enflure de l'épargne, notamment de l'épargne liquide ou à court terme qui, pour les huit premiers mois de l'année 1972, est plus abondante de 37,2 milliards de francs (soit + 11,8 %).

L'accroissement des crédits à l'économie a sans doute contribué au soutien de l'expansion mais force est de constater que cet accroissement reste supérieur à celui des transactions et fait peser une menace sur l'évolution de notre économie au cours des prochains mois. Certes, les nouvelles réserves obligatoires sur les crédits distribués par les banques peuvent contenir quelque peu cette progression, mais plus généralement on peut s'interroger sur l'efficacité de la politique qui consiste à maintenir le taux de l'argent sur la place de Paris au-dessous de celui de l'euro-dollar. En effet, les spéculateurs n'ont que faire de l'écart, au demeurant faible, entre ces taux. Au surplus, le relèvement des réserves obligatoires ne saurait être dissuasif sans une majoration corrélative du taux du marché monétaire, c'est-à-dire en l'absence de mesures rendant le recours à ce marché onéreux.

Aussi, est-il à craindre que, plus tard, on appliquera une réelle politique limitative et non de blocage du crédit, plus il sera difficile de l'effectuer en douceur. Faudra-t-il attendre, après les élec-

(1) Abstraction faite de l'incidence de l'évaluation des actifs en devises de la Banque de France sur la base des parités et taux de change définis le 18 décembre 1971.

tions législatives, que soit mis en place un nouveau plan d'encadrement du crédit qui risquerait de porter un coup brutal à l'expansion ?

— *Incomplètes* aussi parce que le Gouvernement s'est refusé soit à mettre en place des contrôle de salaires — certes toujours difficiles surtout en période préélectorale — soit à faire progresser les rémunérations du secteur public à un rythme à peu près égal à celui du secteur privé. Dès lors, les prix des services publics évoluent en « escalier » : c'est là une méthode déplorable mais il fallait y penser plus tôt. Actuellement, l'annonce même d'une reprise des hausses de ces services à partir des élections a déjà un effet inflationniste.

— *Incomplètes* enfin, apparaissent ces décisions adoptées pour lutter contre l'inflation dans la mesure où elles ne comprennent pas une action directe sur les prix ; or, il est admis qu'un contrôle temporaire de ceux-ci par l'administration constitue une initiative efficace et, depuis un an, dix-neuf des vingt-trois pays de l'O.C.D.E. ont procédé de la sorte avec, il est vrai, des fortunes diverses selon que le choix du moment où il convenait d'instaurer le système ou d'y mettre un terme, a été plus ou moins judicieux.

— *Inopportunes*, certaines mesures prises par le Gouvernement le semblent également, telles celles concernant le blocage jusqu'au 31 mars 1973 des seuls tarifs publics. En effet, quand l'Etat refuse d'ajuster les tarifs des entreprises publiques, il nourrit l'inflation car il laisse à la disposition des usagers des sommes que ceux-ci peuvent affecter à d'autres achats. En revanche, quand il fixe une date limite pour le blocage des prix des services publics, il crée une incitation psychologique à des demandes d'augmentation de salaires et à la hausse des prix.

L'insuffisance de ces mesures apparaissait à ce point évidente que le Conseil national du crédit a dû donner le 16 octobre 1972 à la Banque de France des armes nouvelles : ainsi, l'institut d'émission pourra, s'il le faut :

— sur le plan intérieur, obliger les établissements bancaires à majorer sensiblement la part des crédits qu'ils doivent lui confier sans rémunération le pourcentage de ces réserves calculé sur les crédits distribués entre le 5 avril et le 31 octobre 1972 vient de passer de 15 à 33 %. Dans le même temps, il a été décidé, compte tenu de la très forte hausse des prix en octobre dernier :

- d'interdire tout démarchage et toute publicité des établissements bancaires en faveur des prêts personnels dont la durée ne devra pas dépasser, en règle générale, vingt-quatre mois ;
- d'exclure de l'éligibilité au marché hypothécaire des financements des résidences secondaires ne comportant pas un apport minimum de 50 %.

— sur le front extérieur, pénaliser l'entrée des capitaux errants, en cas de manœuvres spéculatives aiguës.

Ces facultés supplémentaires reconnues à la Banque de France devraient, si elles étaient utilisées à bon escient, permettre de freiner sérieusement l'accroissement trop rapide de la masse monétaire et des crédits à l'économie. Toutefois, la question reste posée de savoir — au cas où l'avertissement ainsi donné ne serait pas entendu — si même avant les élections législatives, les mesures décidées pourraient être mises en œuvre.

Sans doute, convient-il de reconnaître que nous sommes encore loin des réalisations qu'impliquerait un véritable contrat social souscrit entre des groupes de partenaires relevant tant du secteur public que du secteur privé et qui accepteraient de consentir quelques sacrifices en échange de la stabilité monétaire.

DEUXIEME PARTIE

La loi de finances pour 1973.

Cette étude comporte deux titres.

Dans le premier, votre Rapporteur général a procédé à l'inventaire des dotations contenues dans le budget — inventaire synthétique certes, mais suffisamment explicite pour se faire une idée des différentes sortes de dépenses et de leur poids relatif — ainsi que de recettes qui doivent les couvrir. Le travail est purement descriptif.

Le jugement de valeur qui doit être porté, au nom de la Commission des Finances, sur cette loi de finances fait l'objet du second titre. Le budget répond-il aux besoins immédiats nés d'une conjoncture monétaire menaçante ? Respecte-t-il les orientations dessinées par le plan à moyen terme ? Telles sont les questions auxquelles il sera répondu.

Cette étude a été établie d'après le projet de loi tel qu'il a été déposé par le Gouvernement sur le bureau des Assemblées. Les modifications qui ont été introduites dans le texte à la suite de la première lecture devant l'Assemblée Nationale seront retracées dans le tome II du présent rapport.

TITRE PREMIER

L'ANALYSE DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

LES CHARGES

Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des charges contenues dans la loi de finances pour 1973, récapitulation effectuée selon le système de computation que nous utilisons depuis longtemps et qui diffère du — ou plutôt des systèmes utilisés par le Ministère des Finances (1). Pour apprécier l'évolution de la dépense publique dans le temps, les dotations du budget de 1972 ont été rappelées dans le tableau suivant.

(1) Les tableaux récapitulatifs des dépenses publiques dressés par la Direction du budget dans le rapport économique et financier excluent les charges des budgets annexes : vraisemblablement, parce qu'elles concernent le plus souvent de véritables entreprises industrielles et commerciales jouissant de l'autonomie financière et dont les comptes sont obligatoirement présentés en équilibre. On peut toutefois rétorquer que les agents des P. T. T. sont des fonctionnaires au même titre que ceux de l'éducation nationale et que le téléphone n'est qu'un système de communication au même titre que les routes alimentées par le budget de l'Équipement.

Certes, en totalisant charges du budget général et charges des budgets annexes, on commet un certain nombre de doubles emplois : c'est ainsi que le budget annexe des prestations sociales agricoles est financé pour 3.982 millions de francs par deux subventions du budget général. De ce fait, notre système n'est pas non plus pleinement satisfaisant.

Mais il a le mérite, non négligeable pour un parlementaire appelé à émettre des votes, de se conformer, à quelques détails près, à la forme même de la loi et notamment à celle du dernier article de la première partie, article intitulé : « *Équilibre général du budget* » où sont énumérés et totalisés les principales ressources et les principaux plafonds de dépenses autorisées (cf. art. 20 du présent projet).

Charges globales.

NATURE DES OPERATIONS	1972	1973	DIFFE- RENCE en valeur absolue.	DIFFERENCE en pourcentage.
	(En millions de francs.)			
I. — Opérations à caractère définitif.				
1° Budget général :				
— Dépenses ordinaires civiles....	130.081	147.772	+ 17.691	+ 13,6
— Dépenses civiles en capital :				
— équipement	21.715	23.646	+ 1.931	+ 8,9
— dommages de guerre.....	60	80	+ 20	+ 33,3
— Dépenses militaires.....	31.128	34.800	+ 3.672	+ 11,8
Total	182.984	206.298	+ 23.314	+ 12,7
2° Budgets annexes.....	33.203	38.309	+ 5.106	+ 15,4
3° Comptes d'affectation spéciale...	4.212	4.484	+ 272	+ 6,4
Total	220.399	249.091	+ 28.692	+ 13
Economies	270		(+ 270)	
Total I.....	220.129	249.091	+ 28.962	+ 13,1
II. — Opérations à caractère temporaire.				
1° Comptes de prêts :				
— F. D. E. S.	3.060	2.370	— 690	— 22,5
— Prêts du Titre VIII.....	4	5	+ 1	+ 25
— Divers	1.702	702	— 1.000	— 58,7
Total	4.766	3.077	— 1.689	— 35,4
2° Prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.....	103	105	+ 2	+ 1,9
3° Comptes d'avances (charge nette)..	440	96	— 344	— 78,1
4° Comptes de commerce (charge nette)	8	7	— 15	
5° Autres comptes spéciaux (charge nette)	87	243	+ 156	+ 179,3
Total II.....	5.404	3.514	— 1.890	— 35
III. — Récapitulation générale.....	225.533	252.605	+ 27.072	+ 12

Ce budget a été établi dans l'hypothèse d'une croissance de la production intérieure brute (P. I. B.) en volume de 5,8 % et en valeur de 11,3 %.

Selon la présentation que nous avons donnée des dépenses, ces dernières devraient croître de 12 % en 1973, c'est-à-dire légèrement plus vite que la P. I. B. en valeur et deux fois plus rapidement que la P. I. B. en volume. La présentation « économique » (1) que retient le Gouvernement fait apparaître une progression de 11,2 %, mais seulement pour les dépenses définitives. A la vérité, le débat ne présente que peu d'intérêt compte tenu de l'incertitude qui affecte certains éléments.

Par contre, la comparaison des taux de croissance enregistrés dans une période récente fait apparaître une accélération des dépenses de l'Etat : au lieu des + 12 % pour 1973, nous avons, il y a un an, + 10,6 % et il y a deux ans + 9,4 %.

La situation s'est donc relativement détériorée, d'autant que l'an prochain, les investissements publics civils ne seront pas, comme en 1972, le moteur de l'activité économique. Leur pourcentage de progression — il s'agit de crédits de paiement — ne sera que de 9 % : c'est le commerce avec l'étranger et la consommation des ménages qui doivent maintenir la croissance à un bon niveau.

A. — Les dépenses à caractère définitif.

1° LES DÉPENSES CIVILES ORDINAIRES

Le montant des dépenses civiles ordinaires passera de 130.081 millions de francs en 1972 (chiffre qui tient compte de l'arrêté d'annulation du 31 mars 1972 portant répartition de la masse d'économies prévues au budget) à 147.772 millions de francs en 1973, ce qui représente une progression de 13,6 % en valeur relative et de 17.691 millions de francs en valeur absolue.

(1) Cette présentation élimine les dépenses en atténuation de recettes — c'est-à-dire des impôts et taxes qui, bien que perçues, devront être remboursées — et annule un montant équivalent de ressources.

Cette différence se partage à peu près également entre services votés et mesures nouvelles et se répartit entre les diverses rubriques de la manière suivante :

Dépenses civiles ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	1972	1973	DIFFERENCES		
			Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.
			(En millions de francs.)		
Dettes publiques.....	12.593	15.756	+ 3.163	»	+ 3.163
Pouvoirs publics.....	441	536	+ 5	+ 90	+ 95
Moyens des services.....	65.420	74.292	+ 4.193	+ 4.679	+ 8.872
Interventions publiques... ..	51.627	57.188	+ 1.819	+ 3.742	+ 5.561
Total	130.081	147.772	+ 9.180	+ 8.511	+ 17.691

a) *Dettes publiques.*

Les dotations du Titre premier, en passant de 12.593 à 15.756 millions de francs, progressent de 25,1 % et pourtant les charges de la dette proprement dite décroissent, qu'il s'agisse de la dette extérieure (— 14 millions), de la dette perpétuelle et amortissable (— 72 millions) ou surtout de la dette flottante (— 597 millions) ; d'une part, il n'y a pas eu d'emprunts à long terme depuis plusieurs années et ceux qui existent s'amortissent normalement ; d'autre part, depuis l'exercice 1970 l'équilibre budgétaire a été restauré et, de ce fait, les charges d'intérêt des bons du Trésor et les frais de trésorerie se trouvent allégés.

La dotation du chapitre 11-72 sur laquelle sont indemnisés, au moyen de bons du Trésor, les greffiers dont les charges ont été rachetées par l'Etat (application de la loi du 30 novembre 1965) diminue de 27 millions.

Par contre, les dotations pour garanties sont en augmentation de 330 millions, augmentation justifiée par la croissance du volume du commerce extérieur et aussi, de ses aléas.

Pour les deux chapitres de dépenses en atténuation de recettes, la progression des crédits est très forte :

	1972	1973	VARIATIONS
	(En millions de francs.)		
15-01 Dégrèvement sur contributions directes.	2.450	2.650	+ 8,1 %
15-02 Remboursement sur produits indirects..	3.400	6.700	+ 97 %

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

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

b) *Pouvoirs publics.*

La majoration des crédits relatifs aux pouvoirs publics, lesquels passent de 441 millions de francs à 536 millions de francs, résulte :

- pour 5 millions de francs, du relèvement des traitements de la fonction publique en mesures acquises ;
- pour 90 millions de francs, de mesures nouvelles.

c) *Moyens des services.*

Les dépenses afférentes aux moyens des services progressent de 8.872 millions de francs en valeur absolue et de 13,5 en pourcentage (12,1 % en 1971).

A concurrence de 4.193 millions de francs — soit de 47 % de leur montant global — les crédits supplémentaires correspondent à des *mesures acquises* : extension en année pleine des améliorations de rémunérations accordées aux fonctionnaires au cours de l'année 1972 (1.843 millions de francs) et répercussions de ces augmentations sur les crédits de pensions (670 millions de francs) ; extension en année pleine des créations d'emplois prévues dans la loi de finances pour 1972 (481 millions de francs dont 449 millions

de francs pour la seule Education nationale) ; ajustement de crédits évaluatifs ou provisionnels aux besoins constatés (976 millions de francs), etc.

Les *mesures nouvelles* s'élèvent à 4.679 millions de francs. Une priorité a été accordée aux actions suivantes :

	En millions de francs.
— revalorisation des rémunérations publiques.....	+ 2.329
— renforcement des moyens des services de l'Education nationale (dont prise en charge des 4.600 emplois créés pour la rentrée de 1972 et création de 17.067 emplois pour la rentrée de 1973) ; des services de la Jeunesse et des sports (création de 1.345 emplois) ; des services des Affaires culturelles (création de 243 emplois).....	+ 822
— renforcement des moyens de la recherche scientifique	+ 171
— renforcement des moyens de la police (dont création de 4.980 emplois).....	+ 276
— renforcement des moyens des services financiers (création de 2.129 emplois et développement de l'informatique)	+ 201
— renforcement des moyens de la justice (création de 1.266 emplois).....	+ 108
— renforcement des moyens de l'aviation civile (création de 200 emplois des services de la navigation aérienne et de la météorologie).....	+ 22

A ces rubriques qui sont privilégiées depuis les trois exercices précédents, vient s'ajouter une dotation de 35 millions de francs concernant l'environnement (création de 63 emplois) à laquelle il faut ajouter les 6 millions de francs consacrés au renforcement du contrôle des nuisances industrielles au Ministère du Développement industriel (55 emplois).

Le budget des Affaires étrangères avec 121 emplois nouveaux, celui des Affaires sociales et de la Santé publique avec 365 emplois et celui de l'Agriculture et du Développement rural avec 360 emplois ont été relativement bien traités.

Au total, les créations de postes s'élèveront à 36.188 unités (44.247 en 1970 ; 37.300 en 1971 ; 36.248 en 1972). De ce fait, l'effectif des personnels civils rémunérés sur le budget général atteindra 1.292.971 unités.

d) *Interventions publiques.*

La croissance des dotations affectées aux interventions publiques, fortement ralentie en 1971 (+ 4,6 %), en vive reprise en 1972 (+7,4 %), atteint, pour 1973, le taux de 10,8 %.

D'autre part, dans le supplément de subventions que l'Etat s'engage à verser l'an prochain, le coût des mesures nouvelles est double de celui des mesures acquises alors que dans le budget précédent, les deux rubriques étaient d'importance comparable.

C'est l'analyse de la répartition des crédits neufs qui nous donnera la clef de la politique qui sera suivie en matière d'intervention :

NATURE DES INTERVENTIONS	CREDITS 1972	MODIFICATIONS 1973		TOTAL
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	
		(En millions de francs.)		
1° Actions en faveur de la recherche scientifique	»	»	+ 63	+ 63
2° Actions en faveur de la formation professionnelle	»	»	+ 145	+ 145
3° Interventions publiques, internationales et éducatives	»	+ 316	+ 334	+ 650
4° Interventions économiques	»	+ 1.466	+ 1.170	+ 2.636
5° Interventions sociales	»	+ 46	+ 2.030	+ 2.076
A ajouter : solde net des transferts	»	— 9	»	— 9
Total	51.627	+ 1.819	+ 3.742	+ 5.561

Les services votés progressent de 1.819 millions de francs : croissance automatique résultant, à *législation inchangée*, de l'évolution de divers paramètres, tels que les effectifs concernés, le « rapport constant » des anciens combattants, etc.

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

	Millions de francs.
— aide médicale et sociale.....	+ 337
— application du « rapport constant » aux pensions des anciens combattants	+ 296
(à déduire, diminution de l'effectif des pensionnés) ...	— 400
— participation de l'Etat aux régimes spéciaux de sécu- rité sociale et de retraite ; invalides de la marine ; garanties de retraite aux agents des entreprises publiques rapatriés ; sécurité sociale des anciens combattants	+ 190
mais abattement sur la contribution de l'Etat au finan- cement :	
des prestations familiales des salariés agricoles.....	— 235
du fonds national de solidarité	— 345
— aide aux travailleurs privés d'emploi.....	+ 65
— primes à la construction.....	+ 606
— service des bons et emprunts de la Caisse nationale de crédit agricole.....	+ 800
— participation de l'Etat au service d'emprunts à carac- tère économique	+ 53
— subventions obligatoires aux communes.....	+ 161
— bourses et secours d'études	+ 138

En ce qui concerne les *mesures nouvelles*, toutes les rubriques bénéficient de dotations supplémentaires, mais sont notablement privilégiées les interventions économiques et sociales.

d 1) Le solde négatif constaté en matière d'*interventions économiques* en 1972 (— 159 millions de francs) a fait place à un besoin de financement de 1.170 millions de francs en 1973.

Les concours budgétaires apportés aux entreprises nationales atteignent de nouveau des sommes importantes, lesquelles fournissent la preuve de l'échec de la politique suivie en application du rapport Nora :

	Millions de francs.
— subventions aux houillères	+ 368
(Dotation 1973 : 1.748 millions.)	
— R. A. T. P.	+ 147
(Dotation 1973 : 830 millions.)	
— S. N. C. F.	+ 550
(Dotation 1973 : 5.724 millions.)	

Notons, toutefois, une diminution de 17 millions de francs des subventions allouées aux compagnies de navigation.

Parmi les autres chefs de hausse, signalons : 21 millions de francs supplémentaires au bénéfice du Fonds national de l'emploi ; en matière agricole, 21 millions de francs pour les forêts ; 6 millions de francs pour la sélection animale ; 25 millions de francs pour les aides à la montagne ; 20 millions de francs pour les subventions économiques et 35 millions de francs pour le F. O. R. M. A. ; 5 millions de francs pour l'artisanat et le commerce.

d 2) Les dotations pour *interventions sociales* sont majorées de 2.030 millions de francs en mesures nouvelles (950 millions de francs en 1972).

Les parties prenantes les plus importantes sont les suivantes :

	Millions de francs.
— les commerçants et artisans pour l'équilibre de leur régime d'assurances sociales.....	+ 510
— les agriculteurs : F. A. S. A. S. A.	+ 131
B. A. P. S. A.	+ 364
Assurances du travail	+ 25

— les anciens combattants	+ 248
— les personnes âgées et les handicapés :	
— au titre de la santé publique.....	+ 21
— au titre de la participation de l'Etat au financement du F. N. S.	+ 250
— au titre de la revalorisation des rentes viagères....	+ 40
— les locataires à petits revenus : subventions au fonds national d'aide au logement	+ 200
— les travailleurs privés d'emploi.....	+ 77
— les retraités assujettis à des régimes spéciaux (E. N. I. M.)	+ 52

d 3) Au carrefour de l'économique et du social, on peut placer les actions en faveur de la *formation professionnelle* qui sont majorées de 177 millions de francs :

	Millions de francs.
— au titre de la formation professionnelle des adultes (dotation 1973 : 501 millions)	+ 68
— au titre du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (dotation 1973 : 430 millions)	+ 68
— et de la rémunération des stagiaires de la F. P. A. (dotation 1973 : 689 millions)	+ 41

d 4) Les *dépenses de coopération* sont en hausse sensible avec les suppléments de crédits suivants :

	Millions de francs.
— au titre des Affaires étrangères	+ 54
— au titre de la Coopération	+ 80
— au titre des charges communes : participation du Fonds européen de développement	+ 104

Les dépenses du Titre IV du fascicule de la Coopération passent de 778 à 858 millions de francs : la croissance d'une année sur l'autre est de 10,3 %.

d 5) Les *subventions d'éducation* : l'Education nationale absorbera, en mesures nouvelles, 368 millions de francs : 282 millions de francs pour l'enseignement privé, 3 millions de francs pour l'allocation de scolarité et 94 millions de francs pour les transports scolaires ; en revanche, les crédits de bourses sont diminués de 11 millions de francs.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire recevront 4 millions de francs en plus et les associations sportives 6 millions de francs.

L'enseignement agricole bénéficiera d'un supplément de bourses de 4 millions de francs et, à la Santé publique, 47 millions de francs seront consacrés à la prise en charge partielle de la formation des infirmières et des assistantes sociales.

2° LES DÉPENSES CIVILES EN CAPITAL

Le budget civil d'équipement (Titre V. — Investissements exécutés directement par l'Etat ; Titre VI. — Subventions d'équipement) voté en 1972 comportait pour 24.273 millions de francs d'autorisations de programme et 21.715 millions de crédits de paiement.

Quelque peu sacrifiés en 1971, première année du VI^e Plan, les équipements civils avaient été très nettement privilégiés l'année suivante, à telle enseigne qu'il n'avait pas été jugé utile de prévoir des dotations dans un fonds d'action conjoncturelle.

Le problème est nettement différent en 1973 : la bonne tenue de l'activité économique ne justifie pas, dans l'immédiat et à des fins d'entraînement, le lancement d'un volume très important de travaux publics d'autant que les nécessités de l'équilibre budgétaire et de la lutte contre l'inflation plaident pour une politique d'austérité en matière d'investissements — malgré les contraintes du Plan.

D'où la présentation d'un budget d'équipement relativement modeste.

Mais il faut également se prémunir contre un fléchissement éventuel de la conjoncture en faisant renaître le *Fonds d'action conjoncturel* (F. A. C.) qui sera doté d'une masse d'autorisations de programme d'un montant de 2.318,3 millions de francs (assorties d'aucun crédit de paiement) inscrites au budget des charges communes (1).

Rappelons que le F. A. C. a été créé au cours de 1969 quand l'actuel Ministre de l'Economie et des Finances a entrepris d'assainir un budget voté quelque peu imprudemment avec un découvert de plus de 6 milliards de francs : 4.086 millions de francs d'autorisations y ont été bloquées pour être annulées par un arrêté du 15 juillet 1970.

Dans la loi de finances pour 1970, on y avait inscrit pour 2.228 millions de francs d'autorisations de programme et 250 millions de francs de crédits de paiement dont la moitié exactement avait été débloquée en juillet, le reste étant annulé l'année suivante (2).

En 1971, la dotation était plus modeste (776,6 millions de francs d'autorisations de programme et 256,5 millions de francs de crédits de paiement) et les parties prenantes en nombre très limité : deux déblocages étaient intervenus, en janvier et en juillet, pour un montant de 391 millions de francs (3). Bien évidemment, le reliquat est tombé en annulation.

Pour comparer l'évolution des dotations — autorisations de programme et crédits de paiement — de 1972 à 1973, nous nous référerons, compte tenu de l'expérience, à ce qui est sûr : les sommes inscrites dans le budget et utilisables sans conditions. Ce n'est que par souci d'information que nous donnerons en plus, dans le tableau suivant, les dotations du F. A. C. par ministère.

(1) Auxquelles il faut ajouter les 10 millions de francs figurant au budget annexe des P. T. T.

(2) Les principaux bénéficiaires du déblocage ont été l'Équipement et le Logement (534,2 millions de francs sur 1.069 millions de francs), l'Éducation nationale (362 millions de francs sur 362 millions de francs), le Développement industriel et scientifique (70 millions de francs sur 98,3 millions de francs), le F. I. A. T. (31,8 millions de francs), l'Agriculture (20 millions de francs sur 158,2 millions de francs).

(3) Éducation (100 millions de francs), Logement (196 millions de francs), Routes (70 millions de francs), F. I. A. T. (25 millions de francs).

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			F. A. C.	CREDITS DE PAIEMENT		
	1972 Loi de finance.	1973 Projet loi de finance.	Variation en pourcentage.		1972 Loi de finance.	1973 Projet loi de finance.	Variation en pourcentage.
	(En millions de francs.)						
Affaires culturelles.....	384,8	482,2	+ 25,3	41,5	308,5	432,7	+ 40,2
Affaires étrangères :							
Affaires étrangères.....	65,6	75,2	+ 14,6	7,3	82,0	77,0	— 6,1
Coopération	417,5	440,1	+ 5,4	46,4	360,8	391,5	+ 8,5
Affaires sociales :							
Section commune.....	11,1	16,5	+ 48,6	0,5	8,0	10,5	+ 31,2
Travail et emploi.....	190,4	200,3	+ 5,2	23,0	142,2	170,8	+ 20,1
Santé publique.....	828,0	1.096,0	+ 32,4	116,9	832,2	970,9	+ 16,7
Agriculture	1.789,7	1.807,2	+ 0,9	107,8	1.372,9	1.572,0	+ 14,5
Commerce et artisanat.....	»	9,0	»	1,0	»	5,0	»
Développement industriel et scientifique	3.396,4	3.422,4	+ 0,8	378,5	3.184,6	3.463,0	+ 8,7
Economie et finances :							
Charges communes.....	2.155,0	1.694,3	— 21,4	265,6	1.916,8	1.708,9	— 10,8
Services financiers.....	150,2	150,5	+ 0,2	8,0	163,0	174,5	+ 7,0
Education nationale.....	3.994,8	4.041,8	+ 1,2	259,0	4.043,0	3.800,0	— 6,0
Equipement et logement.....	6.284,9	7.398,6	+ 17,7	611,9	5.345,2	6.307,1	+ 17,9
Tourisme	10,5	11,7	+ 11,4	1,3	5,8	10,1	+ 74,1
Intérieur	692,9	740,9	+ 6,9	111,5	479,5	614,3	+ 28,1
Justice	83,8	119,4	+ 42,5	13,1	79,7	94,3	+ 18,3
Services du Premier Ministre :							
Services généraux.....	403,0	434,5	+ 7,8	16,5	425,6	535,0	+ 25,7
Environnement	127,4	167,0	+ 31,1	37,0			
Jeunesse et sports.....	419,0	417,7	— 0,3	38,0	394,0	427,7	+ 8,5
Départements d'Outre-Mer...	178,4	183,2	+ 2,7	19,2	170,3	187,9	+ 10,3
Territoires d'Outre-Mer.....	103,5	108,6	+ 4,9	10,1	84,6	105,0	+ 24,1
Journaux officiels.....	1,5	1,7	+ 13,3	»	1,0	1,7	+ 70,0
Secrétariat général de la défense nationale.....	1,2	1,5	+ 25,0	»	1,2	1,5	+ 25,0
Transports :							
Services communs.....	19,7	15,1	— 23,3	0,2	20,0	13,9	— 30,5
Transports terrestres.....	235,5	322,2	+ 36,8	35,7	168,5	270,9	+ 60,8
Aviation civile.....	1.686,4	1.691,1	+ 0,3	167,0	1.599,5	1.650,3	+ 3,2
Marine marchande.....	660,8	825,8	+ 24,9	1,3	576,4	728,6	+ 26,4
Total	24.292,0	25.874,5	+ 6,5	2.318,3	21.765,3	23.725,1	+ 9,0

Les crédits de paiement, en passant de 21.765 millions de francs à 23.725 millions de francs, progressent de 9 %. La progression était de 15 % il y a un an.

Les autorisations de programme croissent de 6,5 % : 25.874 millions de francs en 1973 contre 24.292 millions de francs pour 1972. La progression était de 15,2 % il y a un an.

Les pourcentages de croissance de 1973 sur 1972 appellent, en outre, une correction : si l'on veut apprécier la consistance des travaux et non plus leurs coûts, il faut amputer les taux enregistrés des quelque 5 à 6 points correspondant à la hausse des prix.

Compte tenu de ces observations, force est bien de constater que les équipements civils du budget général — comme il est, hélas ! de tradition — ont été sacrifiés sur l'autel de l'équilibre : ceci valant pour les crédits de paiement.

En ce qui concerne les autorisations de programme, c'est le plan qui fait les frais des mesures d'austérité, pour la seconde fois en trois ans.

Une analyse plus fine des dotations fait apparaître un certain inflexionnement dans les choix du Gouvernement : la priorité qui depuis quelques années allait à « l'impératif industriel » semble avoir été conférée pour 1973, aux actions concernant l'homme ou plus exactement la « qualité de la vie », comme si certains rapports retentissants et discutés avaient leur reflet dans les chiffres qui nous sont proposés.

Sous cette rubrique « qualité de la vie » nous mettrons les actions concernant :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
<i>La politique de santé :</i>		
Etablissements hospitaliers de toute nature	434,4	649,5
Organismes d'hygiène sociale	139,6	156,7
Organismes de protection de l'enfance, d'intérêt familial et social	173,4	208,3
<i>La politique de l'environnement</i>	127,4	166,9
<i>Le logement :</i>		
Primes à la construction	1.598,5	1.874,7
Subvention pour le financement des H. L. M. destinées à la location	2.581	2.911,2

L'urbanisme :

Etudes d'aménagement foncier	78,2	108,4
Acquisition de terrains pour l'aménagement urbain	125	125
Aide aux villes nouvelles	64,2	85
Réseaux urbains	333,7	320
Voirie des villes nouvelles	70	83
Suppression des cités insalubres	125,8	151,6
Aide à l'habitat urbain	55	79
Transports urbains	233,7	318,4
Rénovation urbaine	104,4	104,5

L'insertion dans la vie professionnelle :

Formation professionnelle des adultes (travail)	160	163,5
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (Premier ministre)	70	99
Formation professionnelle (éducation nationale)	50	63
Agence nationale de l'emploi	30,4	36,8

Sont par compte en recul relatif et le plus souvent absolu les dotations consacrées à l'*Education nationale* (recherche fondamentale mise à part) :

Supérieur	682	548
Second degré	2.309	2.432
Premier degré	450	425
Jeunesse et sports	419	417,7

Si elles demeurent d'un montant élevé, les autorisations de programme concernant les actions industrielles stagnent ou diminuent. Par contre, le trafic par eau, maritime ou intérieur, est relativement bien traité.

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
Recherche scientifique et technique.....	3.237,4	3.325,4
Dotations aux entreprises publiques.....	1.364 »	772 »
Conversion et décentralisation industrielle.	350 »	418,2
Actions de politique industrielle.....	159 »	97 »
Grands programmes d'études et de matériel aéronautique.....	1.300 »	1.299 »
Aide à la construction navale.....	514,2	706,5
Modernisation des cargos de ligne.....	110 »	80 »
Ports	420,5	438,3
Aéroports	202,7	205,9
Voies navigables.....	300 »	328,5

Notons, enfin, qu'en matière de *coopération*, la subvention allouée au Fonds d'aide et de coopération passera de 404 millions de francs à 413,6 millions de francs ; qu'en matière de regroupement communal, le crédit d'incitation ne varie pratiquement pas (115 millions de francs contre 114,8 millions de francs) et qu'au titre des *Affaires culturelles* les sommes consacrées au centre Beaubourg passeront de 79,3 millions de francs à 100 millions de francs).

3° LES DÉPENSES MILITAIRES

Le budget de la défense nationale pour 1973 s'élève à 34.800 millions de francs. La progression, d'une année sur l'autre, s'établit à 3.672 millions de francs en valeur absolue et à 11,8 % en valeur relative. Ce taux de croissance est le plus élevé que nous aurons connu depuis cinq exercices, puisqu'ont été enregistrées des majorations de 3,9 % en 1969, de 4,7 % en 1970, de 6,1 % en 1971 et de 8,1 % en 1972.

a) Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires atteindront 18.300 millions de francs contre 16.613 millions de francs en 1972 (+ 10,1 %).

Pour l'essentiel, l'augmentation des crédits concerne :

— l'amélioration des rémunérations des personnels militaires et civils, fonctionnaires et ouvriers, tant en mesures acquises (+ 572 millions de francs) qu'en mesures nouvelles (+ 504 millions de francs) ;

— l'amélioration des « conditions d'exécution du service militaire » (+ 69 millions de francs);

— le renforcement de 3.790 unités des effectifs de la gendarmerie (+ 97 millions de francs);

— l'entretien du matériel (+ 664 millions de francs), des immeubles (+ 32 millions de francs) et les achats de carburants (+ 16 millions de francs);

— l'ajustement des crédits du centre d'expérimentation du Pacifique (+ 38 millions de francs).

La réduction des effectifs se traduira par une économie de 64 millions de francs.

b) *Les dépenses en capital.*

Les *crédits de paiement* passent de 14.514 millions de francs en 1972 à 16.500 millions de francs (+ 13,7 %);

Les *autorisations de programme* s'élèvent de 18.273 millions de francs en 1972 à 20.369 millions de francs (+ 11,5 %).

Ces dotations correspondent à la troisième tranche du programme quinquennal (1971-1975) qui coûtera 1.348 millions de francs de plus qu'il n'était prévu pour en préserver le contenu physique en éliminant l'effet des hausses de prix. Sur ce supplément, 80 millions correspondent aux besoins nés de l'amélioration des conditions d'exécution du service militaire.

Comparées à celles de 1972, les dotations des rubriques majeures de ce budget sont les suivantes :

	1972	1973	VARIATIONS
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Atome	1.740	1.919	+ 10,3
Engins	1.525	2.099	+ 37,6
Centres d'expérimentation nucléaires...	350	321	- 8,3
Armement atomique tactique.....	658	636	- 3,3
Matériels aériens.....	2.537	2.856	+ 12,6
Fabrication d'armement (terre).....	2.905	2.953	+ 1,6
Constructions neuves de la flotte.....	2.277	2.067	- 9,2

4° LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES

La comparaison entre les budgets annexes de 1972 et de 1973 est donnée par le tableau ci-après :

Budgets annexes (crédits de paiement).

DESIGNATION des budgets annexes.	DEPENSES ORDINAIRES			DEPENSES EN CAPITAL			DIFFÉ- RENCES totales.
	1972	1973	Diffé- rences.	1972	1973	Diffé- rences.	
(En millions de francs.)							
I. — <i>Budgets annexes civils.</i>							
Imprimerie nationale.....	234	301	+ 67	6	9	+ 3	+ 70
Légion d'honneur.....	25	27	+ 2	2	3	+ 1	+ 3
Ordre de la Libération.....	1	1	»	»	»	»	»
Monnaies et médailles.....	104	109	+ 5	5	8	+ 3	+ 8
Postes et télécommunications.....	16.028	18.251	+ 2.223	5.322	6.613	+ 1.291	+ 3.514
Prestations sociales agricoles.....	10.227	11.804	+ 1.577	»	»	»	+ 1.577
Totaux pour les budgets annexes civils	26.619	30.493	+ 3.874	5.335	6.633	+ 1.298	+ 5.172
II. — <i>Budgets annexes militaires.</i>							
Essences	671	690	+ 19	42	34	— 8	+ 11
Poudres	355	294	— 61	181	165	— 16	— 77
Totaux pour les budgets annexes militaires	1.026	984	— 42	223	199	— 24	— 66
Totaux pour les budgets annexes....	27.645	31.477	+ 3.832	5.558	6.832	+ 1.274	+ 5.106

Il ressort de ce tableau que deux de ces budgets, les plus importants d'ailleurs, marquent une progression sensible :

- celui des prestations sociales agricoles..... + 15,4 % ;
- celui des postes et télécommunications..... + 13,9 %.

Aux P. T. T., les créations nettes d'emplois s'élèvent à 3.608 unités. Les crédits de paiement des dépenses en capital croissent de près de 25 % (1.291 millions de francs) du fait de l'importance des autorisations de programme inscrites lors des budgets précédents.

Les autorisations de programme nouvelles progressent de près de 20 % (6.264 millions de francs, dont 5.561 millions de francs consacrés aux télécommunications proprement dites). Par ailleurs, une tranche complémentaire de travaux d'un montant de 2.160 mil-

lions de francs sera financée par l'appel aux fonds privés, ce qui aura pour effet de porter à 27 % le taux de croissance des installations téléphoniques : la priorité qui leur est maintenue est donc manifeste.

5° LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les opérations sur comptes d'affectation spéciale (autres que les prêts qui figurent parmi les opérations à caractère temporaire) augmentent de 6,4 %, passant de 4.212 millions de francs en 1972 à 4.484 millions de francs en 1973.

a) *Le Fonds spécial d'investissement routier* est partie prenante pour l'essentiel des majorations de crédits :

— les *crédits de paiement* dont il disposera s'élèveront de 2.700 millions de francs en 1972 à 3.060 millions de francs en 1973 (+ 13,3 %) et ce, uniquement grâce à la croissance de la consommation d'hydrocarbures puisque le taux du prélèvement qui est effectué sur le produit de la taxe intérieure appliquée aux carburants routiers demeure fixé à 19 %.

— les *autorisations de programme* ne croîtront, par contre, que de 4,7 % : il est prévu une dotation de 3.346,3 millions de francs contre 3.196,2 millions de francs en 1972, c'est-à-dire que le volume des travaux que l'on pourra engager sera plus faible que l'année précédente.

La répartition des dotations du Fonds spécial d'investissement routier entre les diverses tranches est la suivante :

TRANCHES DU F.S.I.R.	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1972	1973	Variation.	1972	1973	Variation.
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Tranche nationale.....	2.800,2	2.950,2	+ 5,3	2.352,6	2.679	+ 13,9
Tranche départementale.....	66	70,3	+ 6,5	55	60	+ 9
Tranche urbaine.....	195	175	— 10,2	157	160	+ 1,9
Tranche communale.....	69,6	52,4	— 24,7	59,5	55	— 7,5

Dans une situation de pénurie relative, priorité aura été conservée à la tranche nationale et même à la tranche départementale.

Les autorisations de programme affectées à la voirie en milieu urbain, au sein de la tranche nationale et dans la tranche urbaine, s'élèvent à 1.727 millions de francs, soit à un peu plus de la moitié des dotations du F. S. I. R. (1.671 millions de francs en 1972 ; progression : + 3,3 %).

En revanche, la tranche communale est sévèrement frappée avec près du quart de dotations en moins.

Le rôle du F. S. I. R. diminuera en valeur relative dans l'ensemble des financements réunis pour les travaux routiers car si on ajoute à ses dotations les sommes qui figurent aux Titres V et VI du budget d'une part, celles qui proviendront, hors budget, des émissions dans le public au bénéfice des autoroutes d'autre part, on obtient les chiffres suivants pour l'ensemble de la voirie :

	1972	1973 F. A. C. exclu.	1973 F. A. C. inclus.
	(En millions de francs.)		
Titres V et VI.....	865,1	1.234,4	1.703,3
F. S. I. R. (partie).....	3.196,2	3.346,3	3.346,3
Autoroutes	1.200	1.758	1.758
	5.261,3	6.338,7	6.807,6

La croissance d'une année sur l'autre s'établit à 20,5 % ou à 29,4 % selon que le F. A. C. se trouve exclu ou inclus des dotations pour 1973.

b) Le *Fonds de soutien aux hydrocarbures* enregistré, malgré l'augmentation de la consommation des produits pétroliers, une moins-value de recettes de 137,3 millions de francs imputable à une réduction de la redevance perçue à son profit sur l'essence et le super-carburant (art. 56 du projet de loi de finances) : de ce fait, le versement traditionnel au budget général ne sera plus que de 102,7 millions de francs au lieu de 242 millions de francs en 1972, somme qui représentera encore près du tiers de ses dépenses (323,2 millions de francs).

Aucune dotation n'est prévue pour le soutien à la production nationale d'hydrocarbures. Celle qui est consacrée à l'intensification de la recherche du pétrole demeure à son niveau de l'an passé, soit 200 millions de francs.

c) Les autres principaux comptes se présentent ainsi :

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1972	1973	Variation.	1972	1973	Variation.
	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)
Adductions d'eau (subventions en capital)	160	190	+ 18,7	138,7	158	+ 13,9
Fonds forestier national (subventions et primes).....	39,6	42,2	+ 6,6	31,7	35,9	+ 13,2
Expansion économique de la Corse..	10,5	13	+ 23,8	10,5	13	+ 23,8
Modernisation des débits de tabacs.	»	»	»	6,3	6,5	+ 3,2
Soutien financier de l'industrie cinématographique	»	»	»	128,2	134,6	+ 4,9
Service financier de la Loterie nationale	»	»	»	584,1	600	+ 2,7

B. — Les dépenses à caractère temporaire.

La masse des prêts et avances que l'Etat banquier est décidé à consentir ne s'élèvera qu'à 3.514 millions de francs contre 5.404 millions de francs en 1972. En valeur nominale, elle est inférieure d'un gros tiers à celle de l'an dernier. En possibilités physiques, compte tenu des hausses de prix, la diminution sera de l'ordre des deux cinquièmes.

1° LES PRÊTS CONSENTIS PAR LE F. D. E. S.

Les dotations du Fonds de développement économique et social sont ramenées de 3.060 millions de francs en 1972 à 2.370 millions de francs en 1973, ce qui représente une compression de 22,5 %. Elles se répartissent de la manière suivante.

Répartition des prêts du F. D. E. S.

NATURE DES PRETS	1972	1973
	(En millions de francs.)	
I. — <i>Entreprises nationales.</i>		
Electricité de France.....	444	»
Gaz de France.....	100	»
Compagnie nationale du Rhône.....	40	40
R. A. T. P.	266	290
Aéroport de Paris.....	250	225
Total I.....	1.100	555
II. — <i>Autres prêts.</i>		
Agriculture	20	»
Navigation	140	145
Tourisme	285	290
Industrie	860	880
Divers	205	245
Hors Métropole.....	450	255
Total II.....	1.960	1.815
Total général.....	3.060	2.370

Le rôle de banquier traditionnel des entreprises nationales pour leurs investissements qu'a assumé longtemps le F.D.E.S. ne cesse de se réduire depuis quelques années et les contraintes de l'équilibre n'ont fait qu'accélérer le mouvement en 1973. En valeur relative sinon en valeur absolue, le Fonds devient de plus en plus le banquier soit de secteurs privés qui ont difficilement accès au marché financier, soit de secteurs privés qui ont besoin de financements privilégiés tels la sidérurgie.

a) Les dotations de prêts ouvertes au profit des *entreprises nationales* s'élèvent à 555 millions de francs contre 1.100 millions de francs dans le budget précédent. Les concours du F.D.E.S. ont tendance à décroître sauf pour l'aéroport de Paris et surtout la R.A.T.P. qui a des besoins exceptionnels d'investissements. On constatera, en outre, que ni les Charbonnages, ni la S.N.C.F., ni Air France ne sont parties prenantes.

Il y a là un nouvel aspect de la politique de réduction des concours de l'Etat aux entreprises nationales.

Selon le rapport du Conseil de direction du F.D.E.S., les dépenses d'équipement des entreprises nationales devraient atteindre 13.896 millions de francs en 1973, soit une somme supérieure de 11,3 % à celle de l'exercice précédent.

Elles seront inférieures à leur montant de l'an passé pour Charbonnages de France (— 7,6 %) et égales pour la Compagnie nationale du Rhône. Elles croîtront modérément pour Gaz de France (+ 6,1 %). En revanche, E.D.F. augmentera ses équipements de 11,3 % (une centrale nucléaire supplémentaire), Air France de 14,1 %, la S.N.C.F. de 14,3 %, l'Aéroport de Paris de 19,8 % et la R.A.T.P. de 31,4 %.

Les prêts du F.D.E.S. entreront pour 4 % seulement dans leur financement (contre 9 % en 1972), leurs ressources propres pour 43,2 % (contre 35 %), les emprunts à long terme et le crédit à moyen terme pour 46,7 % (contre 43 %). Le reliquat sera fourni par des dotations en capital et des subventions d'équipement ainsi réparties :

- 110 millions de francs au bénéfice de la Compagnie nationale du Rhône ;
- 199 millions de francs au bénéfice de la S.N.C.F. pour des programmes particuliers à la région parisienne ;
- 316 millions de francs au bénéfice de la R.A.T.P. ;
- 95 millions de francs au bénéfice de l'aéroport de Paris ;
- 120 millions de francs au bénéfice d'Air France.

b) Les dotations ouvertes aux autres bénéficiaires sont en diminution de 7,4 % et atteignent 1.815 millions de francs.

Agriculture : aucun crédit n'est ouvert au profit des marchés d'intérêt national de la Région parisienne (20 millions de francs en 1972).

Navigation : une dotation de 140 millions de francs est accordée aux ports autonomes comme en 1972, et 5 millions de francs sont inscrits pour la société internationale de la Moselle.

Tourisme : 275 millions de francs sont affectés à l'équipement hôtelier (+ 5 millions de francs), 15 millions de francs aux équipements de tourisme collectif (sans changement).

Industrie : le crédit augmentera faiblement (880 millions de francs contre 860 millions de francs). La réalisation du complexe sidérurgique du golfe de Fos et la poursuite du plan-calcul consumeront l'essentiel des 810 millions de francs inscrits à la ligne

« Conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles ». Diverses entreprises publiques ou d'économie mixte relevant du secteur concurrentiel recevront 70 millions de francs.

L'artisanat individuel bénéficiera, de son côté, de prêts pour un montant de 140 millions de francs (115 millions de francs en 1972).

2° LES PRÊTS D'ÉQUIPEMENT DU TITRE VIII :

Il s'agit là d'un titre en voie de disparition puisque la nouvelle politique en matière d'investissements agricoles, les seuls désormais concernés, consiste à substituer des subventions aux prêts.

Pour 1973, il est inscrit une autorisation de programme de 5,8 millions de francs et un crédit de paiement de 5 millions de francs ; la quasi-totalité de ces dotations financera des prêts à l'enseignement privé agricole.

3° LES AUTRES COMPTES SPÉCIAUX :

a) Les *prêts divers du Trésor*, avec 702 millions de francs, diminuent d'un milliard. Cette diminution est imputable à l'absence de dotation portée au compte de prêts au Crédit national et à la Banque française du commerce extérieur pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers.

b) Le volume des *prêts sur comptes d'affectation spéciale* (Fonds forestier national, Fonds de modernisation des débits de tabacs et Fonds de soutien à l'industrie cinématographique) ne varie pas sensiblement d'une année sur l'autre : 94,5 millions de francs contre 83 millions de francs en 1972 (crédits de paiement).

c) La charge nette des *comptes d'avance* se chiffrera à 96 millions de francs contre 440 millions de francs en 1972. Cette diminution résulte, pour l'essentiel, de l'absence d'inscription de crédits de dépenses aux comptes :

— avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes : en moins 220 millions de francs qui s'expliquent par l'accélération du recouvrement des impositions locales ;

— avances à divers organismes de caractère social : en moins, 160 millions.

d) Les *comptes de commerce* qui doivent enregistrer un déficit de 8 millions de francs en 1972, seront excédentaires de 7 millions de francs en 1973. Cet accroissement est imputable notamment à des recettes du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

e) Enfin, les *autres comptes spéciaux*, comptes d'opérations monétaires et comptes de règlement avec les gouvernements étrangers feront apparaître un découvert de 242 millions de francs contre 87 millions de francs un an auparavant.

Cette aggravation résulte, pour l'essentiel, de la consolidation de certaines dettes commerciales avec l'étranger, de l'assistance financière à la Turquie dans le cadre de l'accord conclu entre la C.E.E. et ce pays et de la constitution d'un stock régulateur d'étain en vertu d'un accord international du 8 décembre 1970.

CHAPITRE II

LES RESSOURCES

L'évaluation des ressources budgétaires est arrêtée, pour 1973, à 252.807 millions de francs au lieu de 225.797 millions en 1972, ce qui représente une augmentation de 12 % contre 10,6 % l'année précédente.

Ces différentes ressources sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Ressources globales.

NATURE DES OPERATIONS	1972	1973	DIFFERENCES	
			en valeur absolue.	en pourcentage.
(En millions de francs.)				
I. — Opérations à caractère définitif.				
1° Budget général :				
Recettes fiscales.....	186.983	211.040	+ 24.057	+ 12,9
Recettes non fiscales.....	13.320	13.020	— 300	— 2,3
A déduire :				
Prélèvement au profit des collectivités locales	12.465	14.286	+ 1.821	+ 14,6
Prélèvement au profit des communautés économiques	1.846	2.350	+ 504	+ 27,3
Total	185.992	207.424	+ 21.432	+ 11,5
2° Budgets annexes.....	33.203	38.309	+ 5.106	+ 15,4
3° Comptes d'affectation spéciale.....	4.293	4.566	+ 273	+ 6,4
Total	223.488	250.299	+ 26.811	+ 12
II. — Opérations à caractère temporaire.				
1° Comptes de prêts.....	2.271	2.466	+ 195	+ 8,6
2° Remboursements des prêts exceptionnels sur comptes d'affectation spéciale.....	38	42	+ 4	+ 10,5
Total	2.309	2.508	+ 199	+ 8,6
III. — Total général.....	225.797	252.807	+ 27.010	+ 12

A. — Les ressources afférentes aux opérations à caractère définitif

1° LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL

Le montant des recettes du budget général est évalué, pour 1973, à 207.424 millions de francs, dont :

- 211.040 millions au titre des recettes fiscales ;
- 13.020 millions au titre des recettes non fiscales,

ces montants tenant compte :

— d'un reversement de 14.286 millions au profit des budgets des collectivités locales : versement représentatif de la taxe sur les salaires (13.925 millions, soit 14,1 % de plus qu'en 1972) ; compensation de la taxe sur les spectacles appliquée aux cinémas et aux théâtres (320 millions) ;

— prélèvement au profit du Fonds d'action locale des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police relative à la circulation routière (41 millions) ;

— ainsi que d'un reversement de 2.350 millions au profit du budget des Communautés européennes (contre 1.846 millions en 1972) (1).

Les *recettes non fiscales* fléchiront de 300 millions de francs (— 2,2 %).

(1) Rappelons que ce versement est la conséquence de la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Communautés européennes ratifiée par la loi du 8 juillet 1970.

Jusqu'alors, les *ressources* de la C. E. E. provenaient de contributions budgétaires des Etats membres, calculées selon des clés de répartition propres à chaque nature de dépense, ainsi que d'une fraction égale à 90 % des prélèvements sur l'importation de denrées agricoles.

Lorsque le règlement financier sera définitivement appliqué, la Communauté bénéficiera du produit des droits de douane du tarif supérieur commun, de la totalité des prélèvements agricoles et de taxes agricoles déjà perçues ou à percevoir. Le solde sera fourni par un impôt communautaire, en l'occurrence une part de la T. V. A. perçue dans les Etats dans la limite supérieure d'un point. Pour éviter tout bouleversement, une *période transitoire de cinq ans* a été organisée et l'on procède par tranches : en 1973, nous en serons à la troisième. En contrepartie, la Communauté sera le débiteur direct de *dépenses* jusqu'alors réglées pour son compte — grâce aux versements effectués par le F. E. O. G. A. et le Fonds social européen — par des budgets nationaux ou ceux d'établissements publics tels que le F. O. R. M. A.

A la vérité, la plupart des lignes de recettes accusent des plus-values dont certaines sont d'ailleurs d'importance ; ainsi,

	Million de francs.
— ligne 314. — Produit des amendes dont les taux ont été augmentés.....	+ 207 (+ 82,8 %)
— ligne 316. — P. M. U.....	+ 115 (+ 13 %)
— ligne 206. — Création d'une redevance pour droit d'usage de l'espace aérien....	+ 24

Mais ces plus-values sont contrebalancées par quelques fortes moïn-values qui, pour la plupart, résultent de mesures d'ordre :

	Millions de francs.
— ligne 112. — Versement attendu de la Banque de France	1.054
La banque avait versé un acompte sur 1972 et le versement est, en outre, affecté par la baisse des taux du loyer de l'argent.	
— ligne 327. — Reversement du Fonds de soutien aux hydrocarbures	139
Mesure résultant de la réduction du taux de la redevance.	
— ligne 604. — Versement du F. E. O. G. A.	150
Étalement sur 4 ans de l'apurement des comptes des périodes antérieures au 1 ^{er} janvier 1971.	

Les *recettes fiscales* accuseront une augmentation de 24.057 millions de francs (+ 12,8 %) sur les évaluations de la loi de finances pour 1972 et de 16.960 millions sur les évaluations révisées qui tiennent compte des derniers résultats connus.

Ces derniers font apparaître : un léger fléchissement du produit de l'impôt sur le revenu, un bon rendement de l'impôt sur les sociétés qui tient à la conjoncture économique et une très forte plus-value du côté de la T. V. A. qui enregistre, en plus, la conséquence de hausses de prix très fortes ; les taxes sur le chiffre d'affaires produiront 4,08 milliards de plus que prévu (+ 4,6 %).

Selon le rapport économique et financier établi par le Gouvernement, l'évolution des ressources fiscales de 1972 à 1973 devrait se présenter ainsi qu'il suit :

Evolution des recettes budgétaires de l'Etat.

	1972		1973				
	Loi de finances.	Evaluations révisées.	Mouvement spontané.	Baisse de droits.	Recettes nouvelles.	Autres facteurs de variation.	Loi de finances.
	(En milliards de francs.)						
I. — Recettes fiscales :							
Impôts directs perçus par voie de rôles.....	34,26	33,30	+ 5,56	— 2,56	»	»	36,30
Autres impôts directs.....	27,09	27,56	+ 2,16	»	+ 0,68	»	30,40
Taxes sur le chiffre d'affaires.	88,62	92,70	+ 10,82	»	+ 0,12	»	103,64
Enregistrement, timbre, bourse.	11,53	12,07	+ 0,47	»	+ 0,40	»	12,94
Produit des douanes.....	16,04	16,14	+ 1,10	»	+ 0,43	— 0,01	17,66
Autres impôts indirects.....	9,45	9,40	+ 0,70	»	»	»	10,10
Totaux	186,99	191,17	+ 20,81	— 2,56	+ 1,63	— 0,01	211,04
II. — Recettes non fiscales.....	13,32	12,89	— 0,21	»	»	+ 0,34	13,02
III. — Prélèvement au profit des collectivités locales.....	— 12,47	— 12,47	— 1,78	»	»	+ 0,04	— 14,29
IV. — Prélèvement au profit de la C. E. E.....	— 1,85	— 1,80	— 0,01	»	»	— 0,54	— 2,35
Totaux généraux....	185,99	189,79	+ 18,81	— 2,56	+ 1,63	— 0,17	207,42

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

— progression moyenne de l'ordre de 11 % des revenus individuels imposables de 1971 à 1972 et de 6 % des bénéfices imposables des sociétés pour la même période ;

— accroissement de 11,2 % de la production intérieure brute en valeur de 1972 à 1973.

Sur les résultats obtenus en partant de ces hypothèses, à savoir une plus-value de 18.810 millions de francs du simple fait de l'expansion économique à législation inchangée, le Gouvernement a opéré certaines modifications pour tenir compte des mesures qu'il nous propose dans la présente loi de finances.

a) *Les impôts sur le revenu des personnes physiques.*

Le montant des émissions de rôle au titre de l'impôt sur le revenu devrait passer de 32.630 millions en 1972 à 37.640 millions en 1973, ce qui correspond à une progression de 15,3 % si la législation demeurerait inchangée. Diverses mesures d'allègement contenues dans le projet tempèrent fortement cette croissance.

a 1) Le relèvement des limites des tranches du barème, de façon à éliminer les effets de dégradation monétaire. Ce relèvement s'effectuera suivant un mode dégressif : de 6,5 % pour les trois premières tranches à 2,7 % pour la septième et dernière.

a 2) La réalisation, après l'avoir différée d'un an, de la seconde étape du rapprochement des conditions d'imposition des non-salariés et des salariés par l'intégration de la réduction de trois points en faveur de tous les titulaires de revenus non salariaux.

Ces deux mesures font l'objet de l'article 2 du projet de loi de finances. De plus, les minorations dégressives sont maintenues et les majorations progressives disparaissent.

Cet ensemble de mesures correspond à un allègement de 3 milliards en émissions et, pour l'année 1973, de 2.520 millions en recouvrements ainsi ventilés :

	Millions de francs.
— élargissement des tranches	— 1.323
— suppression des majorations	— 147
— généralisation de la réduction de 3 %	— 1.050

Si l'on ajoute l'incidence de l'aménagement du régime des acomptes provisionnels (art. 3 du projet : relèvement de 200 à 400 F du montant des cotisations au-delà duquel la procédure des acomptes est appliquée), la moins-value au titre de l'impôt sur le revenu, se chiffrera à 2.560 millions de francs. Dans le budget précédent, elle avait été limitée à seulement 800 millions.

b) *Les impôts directs payés par les sociétés.*

Le produit de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés est évalué, pour 1973, à 21.780 millions de francs contre 19.409 millions en 1971 : la majoration d'une année sur l'autre s'établit à 3.630 millions en valeur absolue et 12,2 % en valeur relative.

Cette évaluation tient compte :	Millions de francs.
— des effets de la déduction fiscale instituée par la loi du 9 octobre 1968	— 150
— de l'aménagement du régime des plus-values à court terme prévu par l'article 7 du projet (étalement sur trois ans au lieu de cinq)	+ 400
— de la révision de certaines provisions bancaires dont le montant ne correspond pas aux risques qu'elles sont censées couvrir	+ 280

c) *Les impôts sur la consommation.*

c 1) Compte tenu de la progression du volume des affaires — la consommation des ménages devenant le moteur de l'expansion — et d'une hausse moyenne des prix évaluée à 5,3 % pour 1973 au stade du détail, le produit de la *taxe sur la valeur ajoutée* devrait passer de 88.196 millions de francs à 103.140 millions, ce qui représente une progression de 16,9 %.

Les impératifs financiers n'ont pas permis au Gouvernement de proposer de nouveaux allègements de taux qui permettraient de rapprocher peu à peu notre fiscalité indirecte de celle de nos partenaires du Marché commun : aussi la T. V. A. représentera-t-elle 48,8 % des recettes fiscales de l'Etat contre 47,1 % en 1972 et 47 % en 1971.

Les ressources sont au contraire majorées de 120 millions :

— par l'incidence des dispositions de l'article 4 du projet relatif à la majoration de la taxe intérieure de consommation sur certains carburants ;

— par la taxation au taux majoré des ventes de motocyclettes d'une cylindrée égale ou supérieure à 125 centimètres cubes.

c 2) Les produits des *douanes* accuseront une croissance de 10,1 % en passant de 16.043 millions de francs à 17.660 millions.

Cette croissance est essentiellement imputable, à la rubrique « taxes intérieures sur les produits pétroliers », à l'augmentation de la consommation de carburants ; à l'augmentation, à partir du 1^{er} juin 1973, de la taxe frappant l'essence (3 centimes par litre), le supercarburant (4 centimes) et le gas-oil (3 centimes) et ce pour une somme de 30 millions (art. 4 du projet) ; par mesure d'ordre, la réduction de la redevance perçue au profit du Fonds de soutien aux hydrocarbures (art. 56 du projet).

d) *Les droits d'enregistrement et de timbre.*

Les droits d'enregistrement progresseront de 16,5 % malgré deux allègements résultant :

— l'un de la loi du 11 juillet 1972 qui a prévu une réduction de 17,8 à 13,8 % des droits de mutation des fonds de commerce ;

— l'autre de l'article 6 du projet qui ramène de 30 à 15 % la taxe sur les conventions d'assurances contre l'incendie pour la garantie des pertes d'exploitation.

Le produit des droits de timbre est affecté par trois séries de mesures :

— l'attribution aux régions, à compter du 1^{er} octobre 1973, des sommes perçues au titre du permis de conduire (loi du 5 juillet 1972) ;

— la suppression du droit de timbre pour certains billets de cinéma proposée dans l'article 48 du projet ;

— la majoration des tarifs de la vignette prévue par les articles 5 et 10 du projet. A noter que pour des raisons d'ordre psychologique, la contrevaletur du produit de la vignette sera affectée au Fonds national de solidarité.

En résumé, les mesures comprises dans la loi de finances apporteront, pour cette rubrique, un supplément net de 400 millions.

Ce qui fait l'originalité de la présente loi de finances en matière de ressources, c'est le faible nombre des mesures législatives nouvelles : seize articles seulement, douze dans la première partie et quatre dans la seconde. La législation fiscale marque une pause — après la furie réformatrice que nous avons connue naguère — pour la seconde année consécutive d'ailleurs, car le projet de loi de finances pour 1972 était encore plus léger : neuf articles fiscaux y figuraient.

2° LES RESSOURCES DES BUDGETS ANNEXES

Tous les budgets annexes sont équilibrés par définition, ne serait-ce que par une subvention à provenir du budget général : celle qui est versée au B. A. P. S. A. passera de 3.619 millions de francs en 1972 à 3.926 millions en 1973. A titre exceptionnel, il y est même ajoutée une subvention d'un montant de 56 millions, ce qui fait que l'apport du budget sera en progression de 10 %.

En ce qui concerne le budget des Postes et Télécommunications, l'équilibre sera assuré grâce à l'accroissement de la rémunération versée par le Trésor, au-delà d'un certain montant de dépôts, pour la mise à sa disposition des fonds libres des chèques postaux (+ 232 millions) et à des recettes dont on ne nous donne pas la nature mais dont nous connaissons la masse, 1.576 millions, inscrite sous la rubrique : « Financement à déterminer ». Sans doute, l'emprunt y figurera-t-il pour une part importante : 1.790 millions ont été ainsi rassemblés en 1972. Hors budget annexe, il est en outre prévu de faire appel à des ressources supplémentaires d'épargne pour financer une tranche supplémentaire de 2.160 millions en matière de télécommunications.

3° LES RESSOURCES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les ressources des comptes d'affectation spéciale doivent s'élever à 4.566 millions de francs en 1973 contre 4.293 millions pour 1972.

L'augmentation la plus notable des recettes est celle du *Fonds spécial d'investissement routier* (+ 360 millions) grâce à un accroissement de la consommation de carburants.

La plupart des autres comptes enregistrent des suppléments de ressources (22 millions pour les *adductions d'eau*, 4 millions pour le *Fonds forestier national*, 15,9 millions pour le *Service financier de la Loterie nationale*).

Par suite d'une modification du taux de la redevance, les recettes du Fonds de soutien aux hydrocarbures diminuent en revanche de 137,7 millions (art. 56 du projet).

**B. — Les ressources afférentes aux opérations
à caractère temporaire.**

Les ressources afférentes aux opérations à caractère temporaire sont constituées par les *remboursements de prêts ou avances* ; elles sont supérieures de 8,6 % à celles de l'année précédente : 2.508 millions de francs au lieu de 2.309 millions de francs.

C. — L'équilibre général.

Le tableau ci-après récapitule les différentes données de l'équilibre général :

NATURE DES OPERATIONS	CHARGES	RESSOURCES	DIFFERENCES
(En millions de francs.)			
<i>I. — Opérations à caractère définitif.</i>			
Budget général.....	206.298	207.424	+ 1.126
Budgets annexes.....	38.309	38.309	»
Comptes d'affectation spéciale (à l'exception des prêts).....	4.484	4.566	+ 82
Total	249.091	250.299	+ 1.208
<i>II. — Opérations à caractère temporaire.</i>			
Comptes de prêts.....	3.077	2.466	— 611
Prêts sur comptes d'affectation spéciale..	105	42	— 63
Autres comptes (charge nette).....	332	»	— 332
Total	3.514	2.508	— 1.006
<i>III. — Récapitulation générale.....</i>	252.605	252.807	+ 202

Ainsi, le budget tel qu'il a été arrêté au départ par le Gouvernement et soumis aux Assemblées présente un excédent de 202 millions de francs au titre du découvert général.

Ce chiffre est la résultante d'un excédent des ressources définitives — essentiellement le produit des impôts — sur les dépenses définitives de 1.208 millions et d'un découvert de 1.006 millions du montant des prêts et avances.

TITRE II

BUDGET ET POLITIQUE GENERALE

Le budget dont nous venons de faire l'inventaire — et sur lequel il nous faut maintenant porter un jugement de valeur — est le dernier d'une législature.

D'une législature qui a débuté par une grave crise financière intérieure : fuite des capitaux d'une part, acceptation d'un déficit budgétaire considérable d'autre part. Le rétablissement du contrôle des changes, une nouvelle dévaluation, le blocage de 4 milliards de projets d'équipements publics dans un fonds d'action conjoncturelle puis leur annulation, ont permis de rétablir la situation sans dommage pour la croissance.

D'une législature qui se termine par une sévère crise financière extérieure : le dollar, monnaie de réserve, devenu inconvertible et partant contesté mais en voie de redressement spectaculaire ; un déficit de la balance américaine des paiements également en voie d'atténuation ; des mouvements erratiques de masses de capitaux flottants à la recherche soit de rentabilité, soit de sécurité mais semant l'inflation là où ils se fixent et plus particulièrement en Europe occidentale.

Certes, la France ne peut constituer, selon une excellente formule, « un îlot de stabilité dans un océan d'inflation », elle qui naguère a plutôt donné l'image d'un îlot d'inflation dans un océan de stabilité. Mais les Pouvoirs publics mettent-ils en œuvre tous les dispositifs « anti-surchauffe » dont ils disposent pour contenir le mal et, notamment, les possibilités qu'offre la loi de finances sont-elles utilisées à plein ?

La réponse à cette question fera l'objet de notre première partie (*Budget et Monnaie*).

Ce budget est par ailleurs celui du rendez-vous proche avec l'électeur. Qu'on le veuille ou non, il ne peut pas ne pas avoir un caractère électoral, et ce à deux niveaux :

— l'un à ras de terre, si l'on peut dire : faire en sorte, par l'octroi de satisfactions immédiates et bruyamment annoncées, que la clientèle traditionnelle demeure fidèle et surtout que de nouveaux groupes sociaux puissent apporter un renfort à la majorité sortante. Disons-le dès l'abord : la présente loi de finances n'échappe pas à ce travers, mais sans outrance ;

— l'autre plus élevé qui nous intéresse plus particulièrement : démontrer que les thèmes sur lesquels la majorité a été élue ont été respectés de budget en budget ; en d'autres termes, que le présent projet de loi de finances s'inscrit dans une action continue tendant, pour l'essentiel, à promouvoir l'industrie française et à améliorer le sort des Français dans le cadre du Plan.

Nous nous attacherons, dans notre seconde partie (*Budget et Société*), à confronter les objectifs et les réalisations.

*

* *

CHAPITRE PREMIER

BUDGET ET MONNAIE

La hausse des prix prévue pour l'année 1973 est évaluée à 5,2 - 5,3 % : la concession ainsi faite à l'inflation est considérable. Il n'y a pas dix ans, les experts de Bruxelles estimaient que l'inflation pouvait être considérée comme rampante à partir du taux de 2 % et galopante au-delà de 5 %.

Encore ne s'agit-il là que de prévisions. Les 3 % du projet de loi de finances pour 1971 et les 3,9 % du budget de 1972 n'ont pu être tenus puisqu'au cours de ces deux exercices, le dérapage réel aura atteint 6 %, chiffre même largement dépassé pour 1972. On peut donc se demander si les prévisions pour 1973 ne sont pas encore trop optimistes.

Quoi qu'il en soit, dès l'instant ou plus de cinq points de hausse ont été concédés pour l'exercice à venir, on peut dire que l'inflation est admise.

Le budget constitue pourtant, dans la panoplie des instruments de lutte contre l'inflation, un outil de premier ordre avec une gamme très riche de possibilités d'intervention sur les charges, sur les ressources, sur le solde. Il ne sera pas utilisé comme tel puisque l'on nous assure de sa neutralité sur le plan monétaire : c'est avouer que si la surchauffe ne sera pas aggravée du fait des finances publiques, elle ne sera pas non plus combattue.

Un budget est neutre quand :

1° Les dépenses ne croissent pas plus vite que la production intérieure brute ;

2° Les dépenses sont équilibrées par des recettes.

Ce sont les fameuses règles d'or nées aux alentours de 1963 au sein des instances européennes à Bruxelles et récemment rappelées aux partenaires de la Communauté économique à propos de l'élaboration des budgets pour 1973.

Comment sont-elles respectées dans le projet qui nous est soumis ?

A. — La croissance de la dépense publique.

Pas plus de 10,5 % a-t-on recommandé à notre pays. Avec 11,5 - 12 % nous avons enfreint la règle, mais de peu, et nous ne discuterons pas l'écart.

Pour une première raison, de méthodologie : que faut-il comprendre comme dépenses publiques ? A coup sûr celles du « dessus de la ligne » — ou dépenses à caractère définitif — encore que les dépenses en atténuation de recettes — les remboursements d'impôts — pourraient en disparaître et figurer plus logiquement, en négatif, dans le fascicule des voies et moyens au même titre que le reversement des recettes d'Etat aux collectivités locales ou aux Communautés économiques européennes.

On peut, par contre, discuter l'inclusion des charges du « dessous de la ligne », lequel retrace les dépenses de l'Etat banquier, prêts et avances, c'est-à-dire des dépenses remboursables et non à fonds perdus, donc de nature très différente : ce qui a permis dans le passé de jouer de la débudgétisation ou de la rebudgétisation, selon la doctrine du moment... ou les nécessités financières de l'heure.

A ce problème de méthodologie s'ajoute un problème de fond auquel il n'a jamais été donné de réponse satisfaisante. La croissance de la production intérieure (P. I. B.), c'est l'addition d'une année sur l'autre, de richesses physiques (croissance en volume) comptabilisées à des prix unitaires affectés par la dégradation de la monnaie (croissance en valeur).

Or, à notre avis, comparer croissance de la dépense publique et croissance de la P. I. B. *en valeur*, c'est déjà intégrer dans le calcul l'inflation que l'on se propose de contrebattre.

Ces réserves formulées, il convient de se demander comment se situe le budget de 1973 dans une série pluriannuelle assez étendue et avec quels moyens il a été possible de contenir le flot des dépenses.

1° LA MONTÉE ACCÉLÉRÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dans le tableau qui suit nous avons regroupé les taux de progression des dépenses budgétaires depuis le début de la législature : celles du budget général, celles des comptes spéciaux et celles de l'ensemble des charges telles que nous avons accoutumé d'en faire le récolement :

Croissance des charges budgétaires depuis 1969.

	BUDGET général.	CHARGES temporaires.	TOTAL des charges.
	(En pourcentage.)		
1969/1968	+ 16,1	— 0,5	+ 16,1
1970/1969	+ 6,3	+ 6,6	+ 6,6
1971/1970	+ 7,8	+ 28,8	+ 9,4
1972/1971	+ 9,9	+ 7	+ 10,4
1973/1972	+ 12,7	— 35	+ 12

Ce tableau est éloquent : dans la loi de finances votée pour 1969, c'est-à-dire la loi consécutive à la crise sociale de mai et à la crise monétaire de novembre 1968, toute prudence financière avait été balayée avec plus de 16 % de progression. L'assainissement financier qui a suivi au cours de l'année d'exécution, outre qu'il s'est traduit par une réduction des dépenses en cours, a eu pour conséquence de faire en sorte que l'on a économisé sur le budget de 1970 ce que celui de 1969 avait eu d'excessif : la croissance avait sans doute à l'époque été réduite au minimum supportable, quelque 6,5 %. Mais depuis, il a fallu, à chaque nouvelle loi de finances, lâcher du lest pour en arriver aux 12 % de l'exercice à venir.

Il s'agit d'un taux élevé ; d'un taux qui n'est déjà plus neutre sur le plan monétaire, bien que les dépenses seront intégralement couvertes par les recettes. En effet, la dépense publique constitue la demande de l'Etat qui vient en concurrence, sur le marché, avec celle des autres agents économiques : ménages, entreprises, extérieur ; une hausse de prix peut survenir dans le cas d'une insuffisance de l'offre, dans un secteur donné, et se propager, ce qui pose le problème des goulots d'étranglement à la production. Par ailleurs, des suppléments de dépenses élevés sont couverts par des

suppléments d'impositions élevés, et l'on connaît la propension des contribuables, individus ou entreprises, à se défausser d'une partie de leurs dettes fiscales sur les autres en les incorporant dans le prix de ce qu'ils vendent : leur travail, leurs produits ou leurs services ; et si par hasard ils ne le font pas, ce sont leurs moyens d'autofinancement qui diminuent avec des conséquences dommageables à long terme.

Mais, d'un autre côté, on est en droit de se demander si la règle du parallélisme entre production intérieure brute et dépenses publiques est bien justifiée dans une société où la demande de consommation collective présente une tendance spontanée à croître plus vite que la demande de consommation individuelle.

2° L'ENDIGUEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES

Un certain nombre de dépenses sont soit inéluctables, soit difficilement compressibles : il s'agit des *services votés*, projection du budget en cours d'exécution sur l'année à venir en tenant compte des modifications apportées à quelques paramètres : augmentations de rémunérations des fonctionnaires et création d'emplois en cours d'année, modifications de la législation ou de la réglementation déjà intervenues. La masse en est lourde : rien que pour le budget général de 1973, elle s'élève à 179,7 milliards sur un total de 206,3 milliards, soit 87 % ; autant de chiffres qui soulignent l'étroitesse des marges d'action dont disposent Gouvernement et Parlement.

D'autre part, quelques mesures nouvelles bénéficient d'une priorité déclarée. Ainsi, au cours du prochain exercice, il faudra financer les *mesures sociales* prises par ce Gouvernement ainsi que par celui qui l'a précédé, pour la part qui n'est pas renvoyée sur les régimes de Sécurité sociale ou les cotisations des entreprises. Rien qu'au budget des charges communes, plus d'un milliard de crédits frais figurent au titre de l'action sociale. Il faudra aménager le budget de la *Défense nationale* pour que le contenu physique de la loi de programme soit intégralement respecté ; c'est-à-dire qu'il faudra l'augmenter pour tenir compte de la hausse des prix des matériels militaires et, au total, les majorations seront de l'ordre de 3,7 milliards.

Pour tenir les dépenses dans une certaine limite que l'on s'est fixée par avance, force est donc de faire porter l'austérité sur quelques gros chapitres ou de procéder à des débudgétisations.

Nous avons pu observer dans le projet que nous examinons deux types de débudgétisations :

a) Le *financement des investissements des entreprises nationales* est renvoyé au marché financier lequel, il est vrai, regorge de liquidités non utilisées faute de demandeurs en nombre suffisant :

— le chapitre 54-90 du budget des charges communes « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » est amputé d'un milliard ;

— le volume des prêts du F. D. E. S. auxdites entreprises est diminué de moitié : 555 millions au lieu de 1.100.

Les moyens totaux du F. D. E. S. sont d'ailleurs ramenés de 3.060 à 2.370 millions.

De ce fait, les entreprises publiques seront contraintes d'émettre des emprunts obligataires de taux élevé accroissant ainsi leurs frais financiers qui alourdiront leurs coûts de production.

D'autre part, il sera demandé au financement privé 1.758 millions au lieu de 1.200 en ce qui concerne les *autoroutes* et 2.160 millions au lieu de 1.440 en ce qui concerne le *téléphone* ;

b) *En matière d'action sociale*, nous trouvons au titre IV du budget des charges communes deux « non-reconduction » de crédits au *titre des mesures acquises* pour un montant total de 580 millions de francs : l'une concerne la contribution de l'Etat au financement des prestations familiales agricoles (— 235 millions) et constitue la deuxième et dernière étape d'une débudgétisation amorcée dans le budget de 1972 ; l'autre vise la contribution de l'Etat au financement du Fonds national de solidarité et tend à neutraliser les fonds encore disponibles (— 345 millions).

Au titre des *mesures nouvelles*, ce Fonds de solidarité reçoit par contre 250 millions de plus pour porter notamment le minimum vieillesse à 4.500 F par an.

On doit alors élucider le mystère suivant : comment faire plus avec moins d'argent ? Quelle gymnastique comptable a été pratiquée pour réaliser ce tour de force ? Tout simplement le report des dépenses en cause sur le régime général de Sécurité sociale qui se trouve déjà à la limite de l'équilibre.

Parmi les catégories de dépenses du budget général qui ont subi les effets de l'austérité, nous en citerons deux ;

a) Les *équipements civils* au premier chef. Les crédits de paiement qui leur sont consacrés ne croîtront que de 8,8 % (contre 13,6 % pour les dépenses ordinaires civiles) — et encore faut-il régler les échéances des programmes bien dotés de l'exercice antérieur. En abaissant à 6,6 % le taux de progression des autorisations de programme pour l'année à venir, on a pu comprimer les crédits à ouvrir en 1973 pour régler les premiers mémoires afférents à ces programmes nouveaux.

Le procédé est d'usage fréquent. Il ne fait toutefois que soulever l'indignation de quelques entrepreneurs privés de commandes ou de quelques maires privés de subventions. Il n'en agit pas moins comme un frein à l'expansion.

b) Les *agents de la fonction publique* risquent de supporter plus difficilement le sort qui leur est fait. En 1972, avec une provision de 2.070 millions qu'il faudra d'ailleurs abonder par le collectif, il aura tout juste été possible de conserver le pouvoir d'achat des traitements. Avec 2.329 milliards prévus pour 1973 (d'où il faut d'ailleurs extraire les sommes nécessaires au financement de la première étape de la revision des grilles indiciaires du cadre B, de loin le plus nombreux), on ne fera guère mieux. Et dans le même temps, on constate que dans le secteur privé, en raison et du laxisme des employeurs et de la pugnacité des syndicats, les salaires progressent de 11 à 12 % l'an. Le sort diminué ainsi fait aux fonctionnaires au sein de la société, supportable pendant un an, devient intolérable au-delà et peut dans une certaine mesure expliquer, sans les excuser bien entendu, certaines tentatives encore heureusement très limitées.

En bref, si les dépenses publiques ont pu être contenues dans leur expansion — et la réussite n'est pas totale — c'est grâce au choix de quelques secteurs à sacrifier et à diverses manipulations comptables : autant de dispositions qui faciliteront l'équilibre des dépenses par les recettes.

B. — L'équilibre budgétaire.

En présentant son budget en équilibre, le Gouvernement nous déclare que celui-ci sera neutre sur le plan monétaire : aucune monnaie additionnelle ne viendra gonfler la masse monétaire du fait de l'existence d'un déficit. Une telle décision appelle deux observations :

— *Première observation* : qui dit neutralité dit inaction. On aurait en effet fort bien pu imaginer un budget de lutte contre la surchauffe : celui qui aurait comporté un excédent des recettes très largement supérieur aux symboliques 202 millions qui figuraient dans le projet initial, afin de provoquer une forte ponction dans la masse monétaire dans le but de relâcher les tensions inflationnistes.

Mais une telle politique était impraticable à la veille d'élections. Quand notre économie échappe à l'inflation, c'est pour tomber dans la récession et réciproquement. On comprend qu'il a été jugé préférable, compte tenu de la conjoncture politique, de privilégier l'emploi plutôt que la monnaie ;

— *Deuxième observation* : l'équilibre du budget est une condition nécessaire de la neutralité monétaire mais ce n'est pas une condition suffisante. La masse monétaire s'alimente à deux sources autres que le déficit des lois de finances.

Les *excédents de la balance des paiements* sont inflationnistes puisqu'ils se résolvent en monnaie nationale en contrepartie des achats de devises par l'institut d'émission. Le réglage des entrées de capitaux et notamment des capitaux flottants est un moyen de contrôler les flux monétaires internationaux.

Les *crédits à l'économie* sont également créateurs de monnaie et facteurs de surchauffe quand ils font l'objet du réescompte ; et la pratique de l'« encadrement » a été largement utilisée dans un passé récent pour contenir leur expansion (1).

C'est dire que la politique budgétaire n'est qu'un élément de la lutte anti-inflationniste et que ce serait leurrer l'opinion, laquelle a quelques excuses d'être peu avertie de ces problèmes difficiles, de prétendre que, par la seule vertu de l'équilibre retrouvé — depuis quatre ans déjà — les maladies monétaires seront conjurées.

(1) Ainsi qu'on l'a judicieusement fait observer, un déficit budgétaire crée de la monnaie, mais au bénéfice de la collectivité alors que l'expansion du crédit crée de la monnaie, mais au bénéfice d'intérêts privés.

Par ailleurs, l'expérience que nous avons pu avoir lors de la précédente discussion budgétaire, au titre de rapporteur général, de la notion d'équilibre budgétaire nous a laissé sceptique sur la sincérité des comptes. Rappelons, pour mémoire, le fameux amendement 118 du Gouvernement qui, adopté « à la sauvette » en seconde délibération de première lecture par l'Assemblée Nationale, transférait à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés 465 millions de charges dont il avait *déjà été tenu compte* dans l'article d'équilibre ; ou à l'inverse, l'absence de moins-values fiscales inscrites en face de la levée partielle de la règle du butoir en matière de T. V. A. — il y allait pourtant de 1,2 milliard ; ou encore ces petits coups de pouce donnés aux évaluations de recettes en pleine discussion pour « tenir » l'équilibre : un équilibre tout formel.

Quoi qu'il en soit, dans le concert des partenaires européens, la France va faire figure de bon élève : les instances bruxelloises avaient en effet recommandé d'établir, pour 1973, des budgets présentant un petit solde créditeur.

+ 202 millions avait annoncé notre Ministre des Finances. Il était le seul.

Car le budget allemand sera légèrement déficitaire. Celui des Pays-Bas présentera un solde négatif de 5,5 milliards de francs, celui de la Belgique de 7 milliards, celui de la Grande-Bretagne de 32 milliards et celui de l'Italie de 40 milliards : on est bien loin de l'unité de vues en matière de politique économique commune alors que le mal, l'inflation, est bel et bien commun ! Et à l'extérieur de la Communauté, c'est à 35 milliards de dollars que se chiffrera le déficit budgétaire des U. S. A.

1° EN CINQ ANNÉES, QUATRE BUDGETS PRÉSENTÉS EN ÉQUILIBRE

La performance, disons-le tout net, est assez remarquable.

Les situations toutefois demandent à être précisées pour les raisons suivantes :

— Dans la réalité, il n'y a pas de budget unique mais au moins deux budgets : celui des opérations à caractère définitif, c'est-à-dire le budget classique où des rentrées fiscales couvrent des dépenses à fonds perdus et dont le solde, s'il est négatif, constitue un déficit ; celui des opérations à caractère temporaire où les charges sont des prêts et les recettes des remboursements. Et le solde final de ces deux budgets constitue le découvert (on disait naguère l'impasse).

— La présentation d'un budget en équilibre n'est pas la garantie d'une exécution en équilibre : en matière de dépenses, les dotations constituent des autorisations plafonnées, en aucun cas des obligations ; quant aux recettes, on sait combien leur évaluation est aléatoire.

Le tableau suivant nous donne l'évolution de ces différents soldes au cours de la législature :

ANNEES	SOLDES PREVISIONNELS		RESULTATS d'exécution.
	Solde des opérations à caractère définitif.	Découverts ou excédents.	
1968	+ 3	— 1.941	— 11.525
1969	— 4.579	— 6.354	— 1.480
1970	+ 1.930	+ 5	+ 460
1971	+ 3.097	+ 2	(1) — 1.780
1972	+ 3.359	+ 1	
1973	+ 1.219	+ 202	

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

Les 202 millions d'excédent pour 1973 qui figuraient au départ dans le projet du Gouvernement constituaient sans doute la marge qui lui permettrait — ainsi que cela se fait chaque année — de donner quelques menues satisfactions à l'Assemblée Nationale au cours de la première lecture et peut-être cette année, il n'est pas interdit d'être optimiste, au Sénat. C'est dire que la somme aura fondu au moment du vote définitif, ainsi que cela est survenu pour la période de 1970 à 1972.

Cette constatation est valable pour le découvert général prévisionnel. En ce qui concerne les opérations à caractère définitif, le solde prévisionnel a été, pour ces exercices, positif d'une manière constante et importante : ce qui fait que des prêts et des avances ont pu être consentis « au-dessous de la ligne » grâce à cette sorte d'épargne forcée prélevée sur le contribuable.

Par contre, on observera l'ampleur de la fourchette dans laquelle se situent ces bonis, de un à trois : la plus ou moins grande aisance dont jouit ainsi le Ministre des Finances retentit sur les

possibilités de dépenses « au-dessous de la ligne », lesquelles présentent, en conséquence, une allure cahotique.

Enfin, les résultats ne coïncident jamais avec les prévisions, ainsi qu'il ressort de la lecture de la dernière colonne. Ils sont plutôt moins bons mais la série est insuffisamment longue pour porter un jugement définitif.

2° LA RÉALISATION DE L'ÉQUILIBRE

Nous avons vu quels procédés ont été utilisés — action sur le volume des équipements civils et débudgétisations — pour « tenir » un catalogue de charges hypothéquées par des dépenses prioritaires — interventions sociales et crédits militaires.

Du côté des ressources, la croissance spontanée des recettes fiscales à législation constante aurait procuré 20,81 milliards de plus-values, c'est-à-dire largement de quoi couvrir les suppléments de dépenses.

Il est vrai que ces 21 milliards ne sont pas parfaitement « purs ». Une partie provient de la poursuite de l'expansion et constitue en quelque sorte le dividende fiscal du progrès qui revient légitimement à l'Etat ; elle est le fruit du travail de la collectivité nationale.

L'autre partie a une origine moins saine puisqu'elle résulte du dérapage des prix. En ce qui concerne la T. V. A. par exemple, imposition qui fournit près de la moitié des ressources fiscales, qui est assise sur des prix de vente et qui est perçue presque immédiatement, sur les 10,82 milliards de plus-values attendues à ce poste, la moitié environ sera imputable à la dégradation de la monnaie. Tous les impôts ou taxes sont plus ou moins affectés et même l'impôt sur le revenu puisque l'ajustage annuel des tranches du barème ne suffit pas toujours et à tous les niveaux à éliminer totalement cette incidence. Ce supplément de recettes est le fruit amer de l'inflation et si les auteurs du budget ont subi celle-ci, lorsqu'ils ont dressé l'état de leurs dépenses, ils en auront tiré bénéfice lorsqu'il leur a fallu dresser l'état de leurs ressources.

Sur le plan comptable, elle aura eu de bonnes retombées.

Mais pour 1973, le Gouvernement se devait de régler une dette qu'il a contractée pour chacun des exercices à venir tant qu'il n'aura pas stabilisé les prix, à savoir aménager les tranches

du barème. Il se devait de plus d'éliminer cette séquelle des événements de 1968 que constituait la majoration exceptionnelle et progressive de l'impôt sur le revenu à partir d'un certain montant de cotisation. Il était enfin contraint, par l'approche des élections, de réaliser la seconde étape — déjà différée d'un an — de son plan de rapprochement de l'imposition des non-salariés de celle des salariés. Coût total de ces créances : 2.560 millions.

Sans recettes partiellement compensatrices, l'équilibre aurait été rompu et dans le mauvais sens. D'où la création de ressources nouvelles pour un montant de 1.680 millions :

- 280 millions prélevés sur les banques ;
- 400 millions prélevés sur les sociétés ;
- et près d'un milliard demandé aux conducteurs d'automobiles et de motocyclettes sous forme de majoration de taux de la T. V. A., d'aggravation de la fiscalité frappant l'essence ou le super-carburant et d'augmentation du prix de la vignette.

*
* *

En gros, les règles d'or de l'orthodoxie budgétaire auront été respectées, bien que l'inflation y ait quelque peu contribué sans qu'on la souhaite, de même que d'opportuns transferts de financement.

Une image de marque sort une nouvelle fois indemne de cette petite aventure que constitue chaque année l'établissement d'une loi de finances, celle du responsable des deniers publics, et ce n'est pas un mince exploit !

A ce moment de notre exposé, nous sommes pourtant saisis par le doute. Les Etats-Unis souffraient, il y a peu, de *stagflation*, c'est-à-dire que le nombre des chômeurs croissait dans le temps même où les prix bondissaient de 8 % par an. L'inscription au budget fédéral d'un volume de dépenses supplémentaires considérable et l'acceptation d'un très fort déficit ont eu pour effet de relancer la machine économique, ce qui est logique, mais aussi de ramener le dérapage des prix au taux annuel de 3 %, ce qui ne peut pas ne pas dérouter un économiste classique !

Et si les fameuses règles d'or n'étaient que de vil métal ?

CHAPITRE II

BUDGET ET SOCIETE

Pour juger dans quelle mesure ce budget s'inscrit dans les objectifs économiques et sociaux à long terme du Gouvernement tels qu'ils ont été définis et chiffrés par le Plan, il faut en éliminer les éléments proprement électoraux.

Il est vain de les nier puisqu'ils sautent aux yeux mais nous conviendrons qu'en user est de bonne guerre, d'autant qu'ils n'ont pas atteint la limite où, selon la forte expression de M. Poniatoski, « le suc amer de la démagogie budgétaire peut empoisonner toute l'économie ».

En veut-on des exemples ? Plus d'un milliard de subventions sociales au titre IV du budget des Charges communes contre 255 millions en 1972 : soit quatre fois plus. Des allègements d'impôts sur le revenu chiffrés au départ à 2.560 millions, portés à 2.655 millions en première lecture devant l'Assemblée Nationale, alors qu'il y a un an, il n'était offert que 800 millions au contribuable : soit trois fois plus.

On peut en dresser le catalogue par groupes socio-professionnels ou par groupes d'âge. Faut-il apaiser les groupes en colère ? Dans le fascicule des prestations sociales agricoles, une subvention exceptionnelle d'un montant de 55 millions — et bien individualisée pour que nul n'en ignore — est inscrite pour tempérer l'augmentation de la quote-part des cotisants et il était évident que des amendements de séance viendraient concrétiser les conclusions de la deuxième conférence annuelle qui, réunissant dirigeants agricoles et membres du Gouvernement, avait eu une durée et une

solennité inaccoutumées. Les commerçants et artisans, qui ont eu un Ministre « plein » comme partenaire gouvernemental, bénéficient d'un budget bien à eux dans un fascicule budgétaire nouvellement créé : avec, en plus, au budget des Charges communes, une dotation de 510 millions, apport de l'Etat pour le financement de la loi du 3 juillet 1972 dont l'objet était d'aligner les régimes d'assurance vieillesse des intéressés sur le régime général de Sécurité sociale. Les personnes âgées, les veuves, les rentiers viagers, les anciens combattants, les locataires à petits moyens — les humbles en général, ceux qui sont sans voix dans la rue mais pas dans l'isolement — auront aussi leur viatique sans omettre les consommateurs à qui l'on promet de ne pas relever les tarifs publics, ce qui majore les subventions, avant les élections.

A l'inverse, les fonctionnaires pour leurs traitements, les cadres pour leurs impôts, la jeunesse des écoles à travers le budget de l'Education nationale et celui de la Jeunesse et des Sports, les rapatriés pour lesquels le crédit d'indemnisation demeure fixé à 500 millions — mais de francs 1973 — ont été l'objet d'une moindre sollicitude de la part du pouvoir.

Plutôt que de continuer une telle énumération, il nous paraît préférable de voir comment ce budget respecte les choix du Plan en matière d'investissements, et apporte plus de justice dans notre société.

*

* *

A. — Le budget et l'équipement du pays.

« Faire de l'industrialisation un thème majeur du Plan » parce qu'il n'est pas d'économie qui ne s'appuie sur une industrie elle-même compétitive, source de gains de productivité élevés et jouant un rôle déterminant dans l'équilibre de nos échanges extérieurs ; accélérer la croissance en volume du total des équipements publics en termes de formation brute de capital fixe en retenant comme objectif un taux de croissance annuelle de 9 % : tels sont, pour le sujet qui nous préoccupe, les objectifs du VI^e Plan.

1° L' «IMPÉRATIF INDUSTRIEL »

L'Etat est lui-même industriel, fournisseur d'énergie et de capacités de transports, donc placé dans un secteur stratégique. Il est responsable de l'infrastructure humaine et matérielle de l'économie. Il est client de l'industrie. Il s'est voulu plus récemment « animateur ». Au total, quatre domaines où il fait figure de meneur de jeu.

a) *L'Etat industriel.*

Une fiche qui nous a été remise par les services du Ministère de l'Economie et des Finances nous apprend que les concours financiers de l'Etat aux entreprises nationales ne varieront pratiquement pas d'une année sur l'autre :

Millions de francs.

1972	11.461
1973	11.572

Une présentation aussi synthétique a l'inconvénient de mêler paiements de services rendus, subventions d'exploitation, subventions d'équipement et dotations en capital, c'est-à-dire des crédits qui ne sont pas comparables dans leur objet. Nous nous devons d'isoler ceux que l'Etat consacre aux investissements neufs dans ses entreprises. Les chiffres sont alors les suivants, en dotations en capital et en subventions d'équipement :

Millions de francs.

1972	2.494
1973	1.394

et l'on peut conclure que l'apport de l'Etat sera diminué de près de moitié : si ses firmes veulent tenir les programmes qu'elles ont dressés et qui, en valeur nominale, seront supérieurs de 11,4 % à ceux de 1972, elles devront compter sur l'autofinancement (sur d'éventuelles hausses de leurs tarifs ?) ainsi que sur le concours du marché financier. Certes, un tel comportement peut être étayé

par des arguments doctrinaux mais, à notre avis, les nécessités de l'équilibre ont dû peser lourdement dans les décisions prises en la matière.

b) *L'Etat responsable de l'infrastructure.*

— Dans le domaine de l'*infrastructure matérielle* par contre, l'effort ne se relâche pas depuis le démarrage du VI^e Plan ainsi que le prouve le tableau suivant où sont mêlés, il est vrai, crédits budgétaires et financements privés :

	1971	1972	1973
	(En millions de francs.)		
Télécommunications	5.060	6.080	7.721,3
Routes	3.994,9	4.764,5	5.714
Voies navigables.....	327,4	(a) 410	443,5
Ports	472,9	560,5	550
Aéroports et routes aériennes.....	389,6	454,5	479,2

(a) Dont la Compagnie nationale du Rhône.

Pour user d'une image, dans le corps économique, l'appareil circulatoire, menacé de sclérose, est en voie d'amélioration, sans que pour autant il ait atteint un état permanent de santé, surtout pour les P. T. T. et les routes.

— Il en va de même du *bon emploi des hommes*, qu'il s'agisse de faciliter la confrontation des offres et des demandes ou encore d'améliorer la formation des ouvriers, techniciens et ingénieurs.

Les moyens dont dispose l'Agence nationale pour l'emploi ne cessent de progresser : en fonctionnement, 109 millions en 1971 ; 151 en 1972 et 218 pour 1973 ; en investissements, respectivement 24, 30 et 36 millions.

La formation intensive des ouvriers qualifiés et des techniciens dans les filières de l'Education nationale est également privilégiée puisque, en 1973, le technique (lycées et collèges) prélèvera la moitié des dotations d'équipement ouvertes au bénéfice du second degré et plus du tiers des créations d'emplois.

Les actions de formation professionnelle et de promotion sociale jouissent également d'un traitement prioritaire ainsi qu'il ressort des chiffres suivants extraits de l'annexe de synthèse qui leur est consacrée :

	FONCTION- NEMENT	EQUIPEMENT (autorisations de programme).
	(En millions de francs.)	
1971	1.238,5	181
1972	1.494,5	280
1973	1.752,2	325,5

c) *L'Etat animateur.*

Toute une série d'incitations financières ont été mises en place, depuis quelques années, et leur coût annuel pour le contribuable avoisine le milliard et demi de francs. Elles sont regroupées dans le tableau ci-après :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
F. D. E. S. (prêts) :		
Conversion, décentralisation, adaptation des structures industrielles.....	760	810
Charges communes :		
Primes de développement industriel.....	350	418,2
Développement industriel :		
Actions de politique industrielle.....	160	97
Contrats pour le développement des résultats de la recherche.....	207,7	154

La masse des aides ne variera pratiquement pas de 1972 à 1973 mais sa répartition sera différente. Très sensiblement moins à la recherche-développement — cette phase où s'effectue la transition entre l'innovation et la production industrielle —. Les Américains, inventeurs de la formule, tendent d'ailleurs à l'abandonner car elle a été source d'abus et, quoi qu'il advienne d'une invention, l'Etat au mieux ne retrouve que sa mise.

9 millions seulement sont affectés à l'Institut pour le développement industriel (contre 100 millions en 1972 et 130 millions en 1971 et 1970) : l'organisme fait beaucoup plus figure de bureau d'études, de conseiller juridique et financier que de banque d'affaires et pratique le coup par coup avec beaucoup plus de discrétion que d'audace ; avec les moyens dont il dispose, il ne saurait faire ombrage aux établissements financiers du secteur privé.

Par contre, toutes les aides qui ont un caractère géographique, quel que soit par ailleurs l'objet pour lesquelles elles sont octroyées : création, développement, reconversion, décentralisation d'entreprises, sont sensiblement majorées, plus en ce qui concerne les primes récemment réformées (+ 20 %) qu'en ce qui concerne les prêts du F. D. E. S. (+ 7 %) lesquels, pour l'essentiel, financent l'opération de Fos.

A côté de ces mesures d'incitation qui rappellent le rôle du catalyseur dans le domaine de la chimie, il ne faut pas perdre de vue que l'Etat porte littéralement des activités industrielles qui s'écrouleraient si elles étaient jugées sur le seul critère de leur rentabilité et les fonds hypothéqués à ce titre manquent pour le financement d'actions dynamiques.

Nous citerons parmi ces opérations « boulets » :

	1972	1973
	(En millions de francs.)	
L'aide à la construction navale	514	708
— à laquelle on peut ajouter la prime à la modernisation des cargos de ligne	110	80
— et l'aide à l'industrie des pêches maritimes.	20	22,5
— soit pour les activités de mer, un total de	644	808,5
La poursuite des grands programmes aéronautiques :		
— Concorde	810	860
— Airbus	330	326
— Mercure	160	95
soit pour les activités de l'air, un total de	1.300	1.281
Le Plan-calcul	233	225
Le plan « composants » et le plan électronique civile	5	88,5

d) *L'Etat client de l'industrie.*

Les commandes civiles d'équipement qui seront passées à l'industrie du fait de l'action de l'Etat ont un effet d'entraînement plus ou moins fort selon leur volume, à telle enseigne que celui-ci est modulé suivant les besoins de la conjoncture. Comparées à celles de 1972, celles de l'an prochain se présenteront comme suit :

	1972	1973	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
Financement public.....	33.101	35.886	+ 8,4 %
Financement privé (autoroutes et téléphone)	2.640	3.918	+ 48,4 %
Total	35.741	39.804	+ 11,3 %

Les pourcentages de la troisième colonne représentent la croissance, en valeur nominale, et il faut leur enlever entre cinq et six points pour connaître la croissance en consistance physique : la progression d'une année sur l'autre apparaît modérée lorsqu'on réunit les deux sources de financement et très faible lorsqu'on n'envisage que les seuls deniers publics.

Certes, il existe un *Fonds d'action conjoncturelle*, doté de 2.328 millions de francs de programmes, que l'on pourra débloquer, partiellement ou totalement si le besoin s'en fait sentir, pour soutenir la croissance, à la condition sans doute que des plus-values fiscales permettent d'ouvrir des crédits de paiement pour y faire face. Mais l'expérience passée nous a suffisamment appris qu'il est prématuré et qu'il serait imprudent d'en tenir compte dans nos calculs.

En résumé, l'impression que l'on ressent au terme de cet inventaire, c'est l'intention des Pouvoirs publics de marquer une pause en matière d'intervention industrielle et même de s'effacer en ce qui concerne le secteur des entreprises publiques pour faire porter l'effort sur les actions traditionnelles du développement des infrastructures : sans doute sous la contrainte des nécessités financières

de l'heure, mais peut-être aussi sous l'effet de la remise en cause récente de la croissance à tout prix par les « zégistes » (1) et M. Mansholt.

2° LES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS : LA TROISIÈME TRANCHE DU VI^e PLAN

La première tranche du VI^e Plan avait été une tranche sacrifiée puisque, avec un montant d'autorisations de programme de 18.838 millions de francs 1971, elle ne représentait en volume que 15 % de l'hypothèse basse et 14,2 % de l'hypothèse haute (une fois les francs 1971 convertis en francs 1970 pour éliminer l'effet de la hausse des prix).

La seconde tranche, par contre, avec 22.790 millions de francs 1972 avait été bien dotée. En volume, elle était supérieure de 17,3 % à la précédente et représentait 17,7 % de l'hypothèse basse et 16,6 % de l'hypothèse haute.

En francs 1973, le F. A. C. étant exclu de même que les financements privés des autoroutes et des téléphones, la troisième tranche se monte à 25.050 millions. En francs courants, la progression d'une année sur l'autre ressort à 10 % ; en volume, elle atteindra tout juste la moitié. Par ailleurs, cette troisième tranche représentera *grosso modo* 18,5 % de l'hypothèse basse et 17,5 % de l'hypothèse haute.

Deux premières conclusions s'imposent à la lecture de ces chiffres :

a) 1973 sera pour le Plan une année médiocre ; l'exécution du Plan dans le moyen terme présentera ainsi un profil cahoté, à moins qu'il ne soit possible de débloquent les deux milliards inscrits au F. A. C., auquel cas la progression d'une année sur l'autre atteindrait près de 19 % en valeur et aux alentours de 14 % en volume. Pour sortir le Plan de l'ornière où il risque de s'enliser, il est légitime de se demander s'il ne serait pas opportun de procéder ainsi, quitte à accepter un léger déficit budgétaire ;

b) Au terme de la troisième année du VI^e Plan, le degré de réalisation sera d'environ 51,2 % si l'on prend l'hypothèse basse comme référence et 48,3 % si l'on se réfère à l'hypothèse haute. En gros, aux trois cinquièmes du parcours, la moitié du Plan seulement aura été engagée. L'autre moitié devra figurer dans les deux prochaines lois de finances.

(1) Les partisans de la croissance 0, zero growth en anglais.

Poussons plus avant l'analyse et prenons en compte les financements privés affectés aux autoroutes et au téléphone. Les enveloppes se montent alors à 25.396 millions pour 1972 et à 28.968 millions pour 1973 (F. A. C. exclu), la progression atteignant 14 % (22 % si le F. A. C. était débloqué).

Dans la masse, trois secteurs sont nettement privilégiés, les routes, les télécommunications et les équipements de la santé publique. Que reste-t-il pour les autres équipements ? Le tableau qui suit répond à la question.

	1972	1973	PROGRESSION
(En millions de francs.)			
1. — Enveloppe	25.396	28.968	+ 14 %
2. — Secteurs prioritaires :			
— routes	4.747	5.714	+ 20,4 %
— télécommunications	6.080	7.721	+ 27 %
— santé publique	828	1.096	+ 32,3 %
Total	11.655	14.531	+ 24,7 %
3. — Autres secteurs (1, 2)	13.741	14.437	+ 5 %

5 % de plus, c'est à peine ce qu'il faudra pour couvrir la hausse des prix.

Là aussi, la pause est avérée. Certes, beaucoup de besoins ont été satisfaits au cours de ces dernières années : nous pensons notamment aux constructions de l'Education nationale, longtemps prioritaires. Mais d'autres naissent avec l'urbanisation de la population et la croissance de ses exigences en matière de consommations collectives : les parcs de loisirs, les piscines, les crèches, les écoles maternelles, les moyens de transport... Rien ne sera jamais terminé dans un monde perpétuellement mouvant.

Et si cette pause signifiait une hésitation devant l'avenir, une remise en question des thèmes, une revision des idées reçues ? Le passé récent est fait de réussites, mais il est également parsemé d'échecs. Durant les mois à venir, nous saurons s'il fallait construire *Concorde* et y consacrer 7 à 8 milliards mais nous savons déjà que La Villette était inutile ; que le R. E. R. est un métro qui ne s'imposait pas compte tenu des villes desservies et des moyens de

transports qu'il double ; que la rénovation du Rond-Point de la Défense devient hallucinante de gigantisme. Autant d'opérations prestigieuses et onéreuses. Elles ont abouti à différer ce qui aurait pu être, pendant les dix années qui viennent de s'écouler, la grande affaire de l'économie française, l'aménagement de l'axe Rhin—Rhône. Elles ont aussi privé les hommes de la ville et ceux des champs d'une multitude d'équipements modestes mais susceptibles de leur rendre la vie de tous les jours meilleure. Nous nous apercevons seulement en ce moment que la qualité de l'environnement rentre pour une part sans cesse croissante dans les besoins de l'humanité.

Et pendant longtemps, obnubilés par des idées de grandeur quelque peu cocardières, nous n'avons pas vu que notre pays s'enlaidissait et que l'écart se creusait dangereusement entre pauvres et nantis. Aussi n'est-ce vraiment que depuis un peu plus de trois ans que l'on met les bouchées doubles pour apporter un peu plus de justice dans le partage des bénéfices de la croissance.

B. — Le budget et la justice sociale.

La « nouvelle société » fut un projet trop ambitieux qui n'a eu le tort que de manquer de moyens. Et ces moyens deviennent plus consistants au moment où la devise est abandonnée : jamais loi de finances n'avait comporté autant de mesures sociales à financer.

En revanche, jamais loi de finances — sauf peut-être celle de l'an dernier — n'aura contenu aussi peu de mesures fiscales nouvelles alors que la fiscalité peut être mise efficacement au service de la justice sociale.

1° LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Toute mesure sociale nouvelle est en principe mise à la charge d'un ou de plusieurs régimes de sécurité sociale et le régime général notamment est obéré par nombre de « charges indues » : la répugnance des services de la rue de Rivoli à toute augmentation des dépenses publiques en est la cause. De sorte que tout se passe comme si des sommes considérables étaient inscrites dans un « *budget bis* » non soumis au contrôle parlementaire, les

Chambres se contentant d'accorder l'autorisation de lever une recette — mais sans pouvoir en fixer la quotité, celle-ci ressortissant au pouvoir réglementaire.

Le principe souffre des exceptions : quand ces mesures concernent les fonctionnaires ; quand l'Etat est appelé à cotiser par la loi — mais dans ce cas aucune formule mathématique ne le lie — ; quand un régime se trouve en déficit, pour le renflouer.

Cette année, la panoplie des actions nouvelles à financer en totalité ou en partie est très riche et couvre un très large secteur de la population. Elle a fait l'objet de trois plans successifs, annoncés les 23 mai, 6 septembre et 3 octobre. Les mesures qu'ils renferment correspondent très certainement à des besoins pressants et cherchent à porter remède à des situations parfois dramatiques, mais il a bien fallu en trouver le financement.

a) *Mesures en faveur des personnes âgées et des handicapés :*

— le *minimum vieillesse* ainsi que l'*allocation aux infirmes, aveugles et grands infirmes*, qui avaient été portés à 3.650 F par an au 1^{er} janvier, ont été relevés à 4.500 F au 1^{er} octobre, au lieu des 3.850 F prévus. Un nouveau relèvement est envisagé pour l'automne de 1973. Ajoutons que, pour des raisons psychologiques, le produit de la vignette — *qui jamais n'a été juridiquement affecté et qui n'a jamais suffi à couvrir les dépenses en cause* — sera versé au fonds national de solidarité ;

— les *rentes viagères* devant être revalorisées de 6 % ; sous la pression de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a été contraint de moduler les réajustements dans la fourchette de 6 à 17,7 % ;

— pour les *retraites du régime général* : prise en compte des années au-delà de la trentième pour la détermination du taux des pensions ; assouplissement des règles de l'incapacité au travail ; extension du droit à pension aux veuves à partir de cinquante-cinq ans ; majoration de la durée d'assurance des mères d'au moins deux enfants d'une année par enfant ; calcul des pensions sur la base des dix années consécutives les mieux rémunérées (loi du 31 décembre 1971) ;

— pour les *chômeurs âgés*, garantie de ressources et des droits aux prestations de Sécurité sociale : la loi du 5 juillet 1972 prévoit une contribution financière de l'Etat accordée à l'U. N. E. D. I. C. ;

— la réforme du régime d'assurance vieillesse des *travailleurs indépendants*, acquise par la loi du 3 juillet 1972, a eu pour objet d'assurer à ces derniers des prestations équivalentes à celles des salariés pour un effort de prévoyance comparable : une subvention du budget général s'ajoute à la contribution de solidarité des sociétés. La loi du 13 juillet 1972 a prévu une indemnité compensatrice d'au moins 20.250 F en faveur de certains commerçants et artisans âgés dont les fonds de commerce se sont fortement dépréciés.

b) *Prestations familiales* :

— garantie du pouvoir d'achat grâce à une augmentation des allocations familiales de 6 % à partir du 1^{er} août ;

— suppression des abattements de zones à compter du 1^{er} janvier 1973 ;

— doublement de l'allocation de salaire unique et de l'allocation de la mère au foyer pour plus d'un million d'allocataires ; création d'une *allocation de frais de garde* de même montant au bénéfice des foyers où la mère travaille (loi du 3 janvier 1972). De plus, les mères bénéficiaires de l'allocation majorée de salaire unique sont affiliées gratuitement à l'assurance vieillesse.

c) *Mesures en faveur du logement* :

— l'octroi de l'allocation de logement « familiale » a été assoupli (loi du 3 janvier 1972) et la loi du 16 juillet 1971 en avait étendu le bénéfice aux personnes âgées, aux infirmes et aux jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans. Le Fonds national du logement reçoit pour cela une contribution de l'Etat ;

— un décret du 24 janvier dernier améliore le montant des *prêts immédiats du Crédit foncier* (70 % du prix de revient plafond pour l'accession à la propriété et 55 % dans le secteur locatif) et organise un système d'intérêts progressifs pour mieux proportionner l'effort des emprunteurs à la croissance de leurs revenus. Ainsi se trouvera facilitée l'installation des jeunes ménages ;

— un régime de *prêts immobiliers conventionnés* (P. I. C.) se substitue aux prêts spéciaux différés ; par la mise en concurrence des banques, il devrait aboutir à une réduction des coûts du financement ;

— le programme des *logements « aidés »* pour 1973 se présente ainsi :

223.000 H. L. M. (contre 208.000 en 1972, soit + 7 %) pour une dotation de 2.911 millions de francs (+ 12,8 %),

192.000 logements primés (contre 195.000 soit — 1,5 %) pour une dotation de 1.875 millions de francs (+ 17,2 %).

Pour compléter ce catalogue, il ne manquera plus que de concrétiser dans les textes sinon dans les chiffres, la création, au profit des jeunes travailleurs, d'une prime d'attente du premier emploi et de la prime de mobilité.

2° LES MOYENS FISCAUX

Il ne suffit pas de donner à ceux qui n'ont pas assez, encore faut-il enlever à ceux qui en ont trop — ou présumés tels — ne serait-ce que pour financer les aides sociales.

En matière de justice sociale, le budget de 1973 n'apportera pas de grands bouleversements législatifs. Quels sont les mesures majeures ?

a) Le barème des tranches de l'impôt sur le revenu est aménagé de façon à effacer ce qui n'est pas augmentation du pouvoir d'achat, mais bel et bien effet de l'érosion monétaire. Sur ce sujet, le Gouvernement se présente à nous conforté par le satisfecit à lui délivré par le Conseil des impôts (1), lequel a constaté que « pour l'ensemble de la période 1959-1970, les aménagements apportés au tarif de l'impôt ont eu pour effet de neutraliser et au-delà les effets de la dépréciation monétaire : à revenu équivalent en pouvoir d'achat, le taux du prélèvement fiscal est, en 1970, inférieur à ce qu'il était en 1959 ».

Il restera à voir par la suite ce qui adviendra.

A noter, par contre, que le relèvement des tranches est rapidement dégressif au fur et à mesure que les ressources croissent — de 6,5 à 2,5 % — à telle enseigne que les représentants syndicaux des cadres ont pu faire remarquer, à bon droit, que la suppression des majorations progressives était un leurre, celles-ci ayant été purement et simplement prises en compte lors de l'établissement du nouveau barème.

(1) Nous avons consacré une annexe à l'examen du rapport du Conseil national des impôts.

Les réductions progressives ayant déjà été pérennisées et bon ordre étant mis, par l'article 9 du projet, dans le traitement fiscal des indemnités forfaitaires pour frais versés aux dirigeants de société, le Gouvernement peut se donner bonne conscience : il aura sans nul doute mieux réparti la charge de l'impôt sur le revenu entre pauvres et riches.

b) En la répartissant différemment entre salariés et non-salariés, il a rempli un engagement contracté avant même que le Conseil des impôts n'ait vu le jour — et, pour plus de précision, depuis la réforme de décembre 1959 qui avait voué la taxe complémentaire à une prompte disparition.

Celle-ci aura tout de même mis douze ans pour mourir, à petit feu, en subissant de temps en temps des amputations.

L'autre volet de la réforme aura mis trois ans pour se réaliser au lieu des deux initialement prévus. Pour l'exercice 1971, la réduction d'impôt dont bénéficiaient jusqu'alors les seuls salariés (soit 5 %) était intégrée dans le barème à hauteur de 2 % ; en d'autres termes, ces 2 % étaient accordés aux non-salariés. Les 3 % restants seront intégrés au cours de l'exercice 1973.

Faudra-t-il aller au-delà et faire bénéficier tous les contribuables de l'abattement de 20 % que pratiquent les salariés au moment de calculer leur revenu imposable ? « A revenu *connu* égal, impôt égal », telle est la doctrine officielle, déjà proclamée en 1959 mais sous une autre formulation. Il appartenait au Conseil des impôts d'apprécier le degré de précision dans la connaissance des ressources des ménages.

C'est en s'entourant de beaucoup de précautions que, dans son premier rapport d'ensemble, il nous fournit ses conclusions dont voici le résumé officiel :

« Pour tenter une mesure de l'évasion fiscale, le Conseil des impôts a rapproché les résultats de la statistique fiscale et les données de la comptabilité nationale pour les différentes catégories de revenus. L'interprétation doit tenir compte des limites des informations statistiques ; toutefois l'écart entre le montant des revenus connus de l'administration fiscale et ceux qui ressortent des comptes nationaux paraît dans une assez large mesure significatif

pour trois catégories de revenus. Le taux de sous-estimation du revenu a été évalué à :

- « 22 % pour les revenus fonciers ;
- « 56 % pour les bénéfices industriels et commerciaux ;
- « 77 % pour les bénéfices de l'exploitation agricole.

« Ces résultats ont été obtenus en prenant pour base les évaluations des revenus figurant dans les comptes nationaux. Mais il est essentiel de noter que celles-ci sont relativement incertaines et que les taux réels d'évasion fiscale peuvent, par suite, être sensiblement différents des résultats ci-dessus...

« ... On notera enfin que ces résultats sont globaux et recouvrent une grande diversité de situations individuelles. »

Et plus loin :

« Il (le Conseil des impôts) a constaté que les mesures d'allégement qui ont été ainsi prises en faveur des non-salariés n'ont pas été suffisamment accompagnées d'un progrès parallèle dans la connaissance de leurs revenus.

« Il lui est apparu que la connaissance très approximative des revenus non salariaux peut entraîner actuellement en leur faveur une minoration de l'assiette de l'impôt qui, en règle générale, n'est pas inférieure à l'abattement de 20 % dont bénéficient les salariés. »

De telles conclusions ne peuvent que bloquer la situation pour quelques années. A moins que l'extension de la pratique du bénéfice réel simplifié, grâce notamment à la multiplication des centres fiscaux conventionnés prévus par l'article 47 du projet, n'apporte plus de clarté et de sincérité dans les comptes des non-salariés ; le forfait, trop généreux ou trop sévère — tout dépend de la capacité de résistance du contribuable — ne ressortit-il pas de l'archéologie fiscale, fossile d'une époque où l'instruction n'était pas aussi répandue ? En revanche les complications d'écritures pour les déclarations de bénéfices réels, par leur souci de perfectionnisme, constituent une entrave à l'extension d'un tel régime à nombre de professions mal adaptées à cette comptabilité.

c) La justice sociale trouvera également son compte dans une taxation renforcée de consommations non indispensables — puisqu'il fallait combler une partie du trou creusé par les aménagements apportés à l'impôt sur le revenu.

Les véhicules à moteur constituaient pour ce faire une assiette fiscale idéale : le nombre et la gravité des accidents de la circulation, le congestionnement des artères urbaines, la pollution engendrée par les gaz d'échappement et le bruit... autant d'arguments qui font que l'annonce de la majoration des tarifs de la vignette et du prix de l'essence n'a pas provoqué de tollé dans l'opinion, sinon une cavalcade nocturne sur les Champs-Élysées de jeunes centaures à motocyclettes.

Mais la justice fiscale est battue en brèche, d'une manière insidieuse, par l'inflation et rien n'est fait pour y remédier. C'est par le biais des taxes sur le chiffre d'affaires, essentiellement de la T. V. A., que pénètre le mal. Or l'on sait que, malgré l'existence de taux différenciés, l'impôt indirect frappe plus durement les familles modestes que les familles nanties, les familles nombreuses que les ménages peu chargés d'enfants.

La T. V. A. amplifie les hausses de prix, non certes en pourcentage mais en valeur absolue, et à ce titre elle précipite le processus inflationniste, le fameux cycle infernal des salaires et des prix.

Et le dérapage des prix est tel depuis deux ou trois ans que la plus-value fiscale qui résulte de ce seul fait, atteint des montants considérables : la moitié des 10 milliards attendus pour 1973, avons-nous déjà dit, au titre de la T. V. A.

Aussi la répartition entre impôts directs et impôts indirects tend-elle à devenir de plus en plus malsaine : le produit des taxes sur le chiffre d'affaires qui représentait 46,8 % des rentrées fiscales de l'État en 1970, 47 % en 1971, 47,1 % en 1972, devrait monter à 48,8 % en 1973.

Ce faisant, nous aggravons les différences qui nous séparent de nos partenaires européens, l'Italie mise à part, en matière de structures fiscales et l'on imagine difficilement la date à laquelle les taux de la T. V. A. pourront être uniformisés au sein du Marché commun.

*
* *

Sérieux, scrupuleux, sincère, volontaire : le pouvoir plus concis d'habitude, use d'une avalanche d'épithètes pour qualifier son projet de budget pour 1973. On éprouve toujours une grande tendresse pour ses propres enfants.

Au cours des commentaires qui précèdent, nous avons été plus sévères. Sinon nous n'aurions pas été dignes de notre fonction. Nous avons montré que cette loi de finances portait la marque de l'inflation, dans ses dépenses aussi bien que dans ses recettes, et que l'inflation y était plus subie que combattue. Nous avons élucidé quelques mystères comptables et démontré que l'équilibre sauvegardé était redevable à certaines débudgétisations enrobées de considérations doctrinales. Nous avons au passage rendu hommage au nombre et à l'importance des mesures sociales annoncées par les gouvernements — sinon intégralement financées par le présent budget — à la sobriété des mesures fiscales qui nous repose de la *furia* réformatrice que nous avons connue il y a peu.

Mais, ce qui nous a frappés par dessus tout, c'est qu'il semble que nous assistions à une relève des thèmes.

L'opération ne saurait être brutale ; des obligations, des contraintes persistent qui font que la prise du virage n'est peut-être pas perçue par tout le monde. Mais on sent qu'une part plus grande est faite à la « qualité de la vie », au détriment du mythe de la croissance économique exacerbée.

En veut-on une preuve ? Foin des chiffres. Faisons plutôt appel à la poésie contenue dans l'intitulé de ces deux chapitres nouveaux : « Protection de l'espace naturel méditerranéen » ; « Equipement des îles du Ponant » !

TROISIEME . PARTIE

Deux problèmes fiscaux.

Nous n'avons pas voulu terminer ce rapport général sur le projet de budget de 1973 sans évoquer deux questions intéressant la fiscalité et qui, dans des domaines très différents, présentent un caractère d'actualité. Il s'agit, d'une part, du rapport du Conseil des Impôts dont la publication au mois d'août dernier a provoqué dans des sens divers d'assez nombreuses réactions et, d'autre part, de la fiscalité de l'énergie, question particulièrement importante quand on considère le rôle joué par l'énergie dans la vie moderne.

CHAPITRE I

LE RAPPORT DU CONSEIL DES IMPOTS

Tout au long de l'histoire la fiscalité a été, en France, la source de crises et de conflits de toutes sortes, soit que le poids même de l'impôt était considéré comme insupportable par le contribuable, soit que les inégalités existant entre les différents redevables suscitaient de vives réactions. La situation n'a guère changé à l'heure actuelle et notre système fiscal soulève, tout particulièrement en ce qui concerne les impôts directs, de vives critiques.

Les différentes catégories de contribuables s'observent les unes les autres, se jaloussent, critiquent les mécanismes fiscaux qui leur paraissent défavorables mais défendent énergiquement ceux qui les avantagent.

Cette situation est rendue particulièrement aiguë par les conditions différentes dans lesquelles sont imposées les diverses catégories de revenus ; les salariés bénéficient d'un régime que l'on peut considérer *a priori* comme favorable et qui est revendiqué par les titulaires de revenus d'autres natures et tout spécialement par les commerçants et les artisans ; et néanmoins ces mêmes salariés s'estiment surimposés, leurs revenus étant en principe connus intégralement par l'administration alors qu'il en serait différemment pour d'autres contribuables.

Conscient de ces difficultés et du mauvais climat fiscal que connaît notre pays, le Gouvernement a estimé qu'il serait souhaitable d'éliminer toute différence de traitement entre les revenus salariaux et les autres revenus, étant entendu qu'une telle égalisation dans les impositions nécessitait un rapprochement des conditions dans lesquelles sont connus les divers revenus.

Cette position est parfaitement résumée dans un slogan lancé par le Ministre de l'Economie et des Finances « à revenu connu égal, impôt égal ».

Or le terme clé de cette formule est évidemment le mot « connu ». Différentes mesures ont été prévues dans le domaine législatif en vue d'améliorer la connaissance des revenus réels des contribuables mais il importait ensuite d'en tirer les conclusions et de contrôler les résultats obtenus en ce domaine. Désireux d'éviter toute suspicion de partialité et de donner aux contribuables intéressés toutes garanties concernant la qualité des études effectuées, un organisme indépendant de l'administration a été créé à cet effet : le Conseil des Impôts.

Fonctionnant auprès de la Cour des Comptes, le Conseil des Impôts a reçu pour mission :

— de constater la part de l'impôt sur le revenu supportée par chaque catégorie socio-professionnelle de contribuables ;

— et de mesurer cette évolution, compte tenu de la situation économique et démographique de la catégorie concernée.

Les résultats des travaux du Conseil sont publiés au *Journal officiel* sous la forme d'un Rapport annuel, remis au Président de la République.

Rappelons que le Conseil des Impôts est constitué de :

— deux membres du Conseil d'Etat désignés par le Vice-Président de cette Haute juridiction ;

— deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Premier Président de la Cour de Cassation ;

— deux magistrats de la Cour des Comptes désignés par le Premier Président de cette Cour ;

— deux inspecteurs généraux des Finances désignés par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Il est présidé par le Premier Président de la Cour des Comptes qui peut se faire représenter par un Président de Chambre.

Installé le 1^{er} avril 1971, le Conseil des Impôts a, au cours du mois de juin dernier, déposé deux rapports. L'un qui concerne l'imposition des revenus déclarés par les tiers a été analysé par votre Rapporteur général, à l'occasion de l'examen devant le Sénat du projet de loi déposé sur ce sujet par le Gouvernement, le second constitue, au contraire, un rapport d'ensemble. Ce volumineux document nous a paru mériter une étude particulière, compte tenu en particulier de l'incidence éventuelle des conclusions du Conseil des Impôts sur la politique fiscale du Gouvernement. Sans doute cet organisme a un caractère purement consultatif et ses avis n'engagent en rien la position du Ministre des Finances ; néanmoins, étant donné l'importance accordée à la création de ce Conseil ainsi que la qualité des personnalités qui le composent, il est probable que le Gouvernement sera, au moins dans une certaine mesure, obligé de tenir compte de ses conclusions.

Indiquons tout de suite que le Conseil des Impôts a, dans son premier rapport d'ensemble, étendu très largement la mission qui lui était confiée et a procédé à une étude exhaustive du problème de la fiscalité directe d'Etat en France.

Il n'est pas dans notre intention de procéder à une analyse complète du rapport du Conseil des Impôts mais seulement d'en souligner les points qui paraissent les plus importants et, le cas échéant, de formuler les observations que peuvent, à notre avis, appeler à la fois la manière dont le Conseil a mené ses travaux et les conclusions auxquelles il a abouti.

Les études du Conseil des Impôts portent, d'une part, sur l'évolution de l'impôt sur le revenu en France au cours des dix dernières années et, d'autre part, sur une appréciation des régimes d'imposition des différentes catégories de revenus, enfin, sur les possibilités d'évasion fiscale que comportent ces régimes.

A. — Evolution de l'impôt sur le revenu.

Les quatre remarques essentielles auxquelles conduisent les études menées par le Conseil des Impôts quant à l'évolution de l'impôt sur le revenu depuis 1959 portent, à notre sentiment, sur les points suivants :

- évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France par rapport à l'étranger ;
- part de l'impôt sur le revenu des ménages dans l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat ;
- évolution du poids réel de l'impôt sur le revenu ;
- répartition des contribuables et de l'impôt par catégorie professionnelle.

1. — EVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATAIRES EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Le premier aspect de toute étude complète d'un système fiscal est d'apprécier son poids relatif ; or, si l'on veut apprécier le poids réel de la fiscalité française, il est indispensable de tenir compte de toutes ses composantes : fiscalité directe, fiscalité indirecte et cotisations sociales, c'est-à-dire l'ensemble de ce que l'on nomme les prélèvements obligatoires.

Deux constatations sont faites dans ce domaine par le Conseil des Impôts :

Rapporté au produit national brut, au coût des facteurs (1), l'ensemble des prélèvements obligatoires a été en France jusqu'en 1965 plus important que dans les principaux pays étrangers ; depuis cette date notre pays n'est plus en tête tout en restant dans la moyenne des nations les plus imposées. D'autre part, le taux de ce

(1) C'est-à-dire après déduction des impôts indirects reçus par les administrations et nets des subventions d'exploitation versées par celles-ci.

prélèvement a peu augmenté en France au cours des dix dernières années, au contraire de ce qui s'est produit dans nombre d'autres pays. Le tableau ci-après témoigne de ces constatations.

Impôts et cotisations sociales par rapport au produit national brut, au coût des facteurs.

PAYS	1960			1969		
	Impôts (en pour- centage).	Cotisations sociales.	Total. (en pour- centage).	Impôts (en pour- centage).	Cotisations sociales.	Total. (en pour- centage).
France	25,95	13,13	39,08	26	16,86	42,86
Allemagne	27,26	11,82	39,08	29,06	13,06	42,12
Belgique	20,99	7,85	28,84	26,86	10,81	37,67
Italie	20,64	10,54	31,18	21,13	12,72	33,85
Pays-Bas	24,14	9,37	33,51	27,14	16,58	43,72
Grande-Bretagne	26,47	4,15	30,62	36,58	5,94	42,52
Suède	29,91	5,37	35,28	(1) 39	(1) 11,28	(1) 50,28
Etats-Unis	25,56	4,43	29,99	28,32	6,18	34,50
Japon	17,32	3,83	21,15	16,94	4,94	21,88

(1) Chiffres de 1968 pour la Suède.

Source : Office de statistique des Communautés européennes et O. C. D. E.

2. — ÉVOLUTION DE LA PART DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES MÉNAGES DANS LE PRODUIT FISCAL FRANÇAIS

Indiquons tout d'abord qu'il convient de distinguer très nettement l'impôt sur le revenu des ménages, de l'impôt sur le revenu au sens large du terme, le premier n'étant qu'une fraction du second qui regroupe en outre différentes autres contributions : impôt sur les sociétés, taxe d'apprentissage, taxe sur les véhicules des sociétés.

Compte tenu de cette précision, le rapport du Conseil des Impôts souligne que si l'impôt sur le revenu des ménages a fortement augmenté en dix ans, son importance relative dans l'ensemble de la fiscalité française reste encore très modérée car elle représente encore moins de 18 % du total des recouvrements.

IMPOT SUR LE REVENU DES MENAGES				RECOUVREMENTS		
Années.	I. R. P. P. (Impôt sur le revenu des personnes physiques).	Taxe complémentaire.	Prélèvements assimilés (1).	Total des impôts d'Etat sur le revenu des ménages.	Total des recettes fiscales de l'Etat.	Pourcentage des impôts sur le revenu des ménages.
				(En millions de francs.)		
1960	6.050	1.159	558	7.767	56.225	13,8
1970	25.180	753	2.913	28.846	157.212	18,3
1971	27.170	216	3.045	30.431	170.260	17,9
1971 (base 100 en 1960).	449,4	18,7	545,7	391,8	302,8	»

(1) Crédit d'impôt et avoir fiscal attachés au revenu des valeurs mobilières, prélèvement libératoire de 25 % sur les produits des valeurs à revenu fixe, retenues à la source à la charge des non-résidents et sur intérêts des bons de caisse, prélèvements sur les tantièmes, prélèvement libératoire sur les profits de construction, retenues sur distribution de réserves spéciales de réévaluation jusqu'au 31 novembre 1965.

Source : Direction générale des impôts (D. G. I.) (actualisation des indications du rapport au Conseil économique et social sur les orientations de la réforme de l'I. R. P. P. 1969).

3. — ÉVOLUTION DU POIDS RÉEL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Il est souvent avancé que par le jeu de la progressivité du barème, le poids de l'impôt sur le revenu se trouve aggravé du simple fait de la détérioration monétaire. Le Conseil des Impôts s'est penché sur ce problème et a finalement constaté qu'en pratique il n'en était rien. Dans l'ensemble, et si l'on excepte quelques cas très particuliers et de minimes importances, l'ensemble des contribuables n'a pas vu sa charge fiscale alourdie du fait de la dépréciation de la monnaie. Les modifications du barème de l'impôt effectuées en fait chaque année ont été dans l'ensemble parallèles à la hausse des prix.

Par ailleurs, certaines catégories de contribuables — en pratique les titulaires de revenus autres que les salaires, traitements et pensions — qui en 1959 subissaient une fiscalité fortement discriminatoire ont vu leur situation se rapprocher sensiblement de celle des salariés et, partant, leurs impositions diminuer en valeur relative.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution de l'impôt direct entre 1959 et 1971 ; il a été établi pour un certain nombre de cas-type et en partant de l'hypothèse de revenus inchangés en valeur relative, c'est-à-dire ayant suivi exactement pendant la période considérée la progression de l'indice des prix de détail (soit + 61,1 %).

**Evolution de l'impôt sur le revenu
et de la taxe complémentaire à revenu inchangé (1).**

REVENUS NETS avant l'impôt (2).		PART DE L'IMPOT en pourcentage du revenu.			
1959	1971 (col. 1 × 1,611).	Salariés.		Non-salariés.	
		1959	1971	1959	1971
I. — <i>Célibataire</i> (1 part).					
10.000	16.110	10,17	8,54	25,06	17,27
15.000	24.165	15,03	13,66	31,59	24,44
30.000	48.330	24,29	22,72	42,89	35,38
45.000	72.495	29,65	28,53	49,78	41,79
60.000	96.660	33,38	31,64	53,60	46,19
100.000	161.100	40,16	38,11	61,80	53,44
II. — <i>Marié</i> (2 parts).					
10.000	16.110	4,68	3,99	18,36	9,71
15.000	24.165	7,63	6,72	22,78	13,85
30.000	48.330	15,03	14,22	32,29	24,53
45.000	72.495	20,51	19,65	39,31	31,26
60.000	96.660	24,29	23,21	43,20	35,74
100.000	161.100	31,14	29,80	51,48	43,08
III. — <i>Marié, deux enfants</i> (3 parts).					
10.000	16.110	0	0,37	14,60	6,35
15.000	24.165	4,67	4,20	19,13	10,11
30.000	48.330	10,18	9,40	26,44	18,38
45.000	72.495	15,03	14,22	32,52	24,74
60.000	96.660	18,61	18,33	37,53	29,72
100.000	161.100	25,43	24,31	44,78	37,60
IV. — <i>Marié, quatre enfants</i> (4 parts).					
10.000	16.110	0	0	11,90	3,58
15.000	24.165	0,81	1,52	16,23	7,69
30.000	48.330	7,62	7,31	23,54	14,48
45.000	72.495	11,13	10,97	28,62	19,98
60.000	96.660	15,03	14,26	32,63	25,02
100.000	161.100	22,02	21,33	41,06	32,57

(1) De même que dans le tableau figurant au chapitre 1^{er} (III-2^o), l'évolution de l'impôt est retracée en supposant une augmentation du revenu nominal égale à l'évolution de l'indice des prix de détail.

(2) Après déduction des frais professionnels.

Source : Direction générale des impôts.

4. — RÉPARTITION DES CONTRIBUABLES
SELON LE MONTANT DE LEUR IMPOSITION

Le Conseil des Impôts a, pour l'année 1970, étudié la répartition des contribuables selon le montant de leur imposition.

Il est arrivé à la conclusion que l'impôt était, en pratique, fortement progressif. Au bas de l'échelle, près du tiers des contribuables a payé moins de 3 % de l'impôt, alors qu'à l'autre extrémité 4,3 % des contribuables a supporté 44 % de la charge fiscale directe.

TRANCHE D'I. R. P. P. NET	RÉPARTITION en pourcentage.	
	Des foyers imposés.	De l'impôt.
1 à 500 F.....	31,31	2,74
501 à 1.000 F.....	20,68	6
1.001 à 5.000 F.....	38,17	32,21
5.001 à 10.000 F.....	5,56	15,13
10.001 à 20.000 F.....	2,65	14,73
20.001 à 30.000 F.....	1,55	22,76
Plus de 30.000 F.....	0,08	6,43
Ensemble	100	100

Source : Direction de la prévision.

Cette constatation est importante car elle contredit une idée assez généralement répandue en France suivant laquelle la progressivité de l'impôt sur le revenu serait faible.

5. — ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES CONTRIBUABLES ET DE L'IMPÔT
PAR CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES

Une remarque préliminaire doit être faite. Les statistiques fiscales ne permettent pas de connaître la répartition de l'impôt par catégories de revenus. En effet, comme l'indique le Conseil des Impôts, par suite de l'unicité de l'impôt, la dette fiscale de chaque contribuable a un caractère global. Par exemple, le cadre supérieur ou le membre d'une profession libérale qui dispose de revenus de plusieurs natures (traitements, honoraires, revenus du capital) est soumis à une imposition d'ensemble, le barème général de l'impôt s'appliquant à l'ensemble de ces revenus ».

La répartition de l'impôt entre les différentes catégories de revenus ne saurait donc avoir qu'un caractère purement hypothétique. En revanche, il est possible d'étudier et de comparer les diverses catégories de revenus *servant de base à l'impôt global*. C'est ce que le Conseil des Impôts a fait en publiant le tableau ci-après :

Répartition du nombre et du montant des revenus imposés par catégorie de revenus.

CATEGORIES de revenus.	1959			1970		
	Nombre de revenus (1).	Montant des revenus imposés.		Nombre de revenus (1).	Montant des revenus imposés.	
		Millions de francs.	Pourcen- tage.		Millions de francs.	Pourcen- tage.
Traitements, pensions, salaires et rentes....	4.090.180	33.569	61,5	9.385.056	159.357	74,1
Bénéfices industriels et commerciaux	1.325.224	13.475	24,7	1.296.097	28.741	13,4
Bénéfices non commer- ciaux	235.250	2.902	5,3	342.486	9.085	4,2
Revenus des capitaux mobiliers	1.107.620	1.832	3,4	1.633.277	5.987	2,8
Revenus fonciers.....	1.113.270	1.064	1,9	1.134.086	5.406	2,5
Bénéfices agricoles.....	197.997	673	1,2	360.801	4.468	2,1
Rémunération des gé- rants et associés.....	44.176	628	1,2	27.638	684	0,3
Revenus divers.....	101.979	454	0,8	53.427	1.292	0,6
Total des revenus partiels	(2) 8.215.696	54.597	100	(2) 14.232.868	214.750	100
Déficits et charges dé- ductibles	»	2.641	»	»	8.173	»
Revenu net global.	»	51.956	»	»	206.577	»

Sources : Statistiques fiscales : états des rôles émis au 31 mars de l'année suivant le dépôt de la déclaration.

Nota. — Ce tableau ne comprend pas l'assiette de la taxe complémentaire et des prélèvements libératoires.

(1) Est indiqué dans cette colonne le nombre d'articles de rôles émis afférents à des foyers fiscaux détenteurs de revenus de la catégorie considérée.

(2) Le nombre total des contribuables, 5.255.486 en 1959 et 10.530.987 en 1970, est évidemment inférieur au nombre total des revenus partiels pour chacune de ces deux années.

Par ailleurs, le Conseil des Impôts s'est efforcé de rechercher dans quelle mesure l'impôt était réparti entre les différentes catégories professionnelles de contribuables, étant entendu, ainsi que nous l'avons indiqué, qu'un même contribuable quelle que soit son

activité principale peut avoir plusieurs sources de revenus différentes. Un classement par profession n'est donc pas un classement par nature de revenu.

Structure comparée de la population totale et de la population des contribuables imposés à l'I. R. P. P.
(En pourcentage.)

CATEGORIE socio-professionnelle du chef de foyer.	1962		1965		1969	
	Répartition de l'ensemble des foyers (a).	Répartition des seuls foyers imposés.	Répartition de l'ensemble des foyers (a).	Répartition des seuls foyers imposés.	Répartition de l'ensemble des foyers (a).	Répartition des seuls foyers imposés.
Exploitants agricoles....	9,8	3,9	9,1	5,1	7,4	3,2
Indépendants non agri- coles	9,5	22,5	8,6	17,3	9,6	14,8
Dont :						
Industriels	»	»	0,4	0,9	0,4	0,7
Artisans	»	»	2,8	5,7	3,2	4,9
Gros commerçants....	»	»	0,7	1,3	0,7	1,1
Petits commerçants...	»	»	3,6	7,3	4,1	6,2
Professions libérales..	»	»	0,7	1,4	0,8	1,3
Salariés	54,5	63,7	54,3	63,9	61,8	70
Dont :						
Salariés agricoles....	3,8	0,6	2,4	0,5	1,8	0,6
Cadres supérieurs....	3,1	7,5	3,3	7,2	4	6,7
Cadres moyens.....	9,1	17,2	9,5	16,5	11,6	17,5
Employés	10,2	14,4	10,5	14	11,8	14,7
Ouvriers	28,3	24	28,6	25,7	32,6	30,5
Inactifs	26,2	9,9	28	13,7	21,2	12
Dont :						
Retraités	»	»	12,4	10,3	12,3	9,4
Ensemble	100	100	100	100	100	100

(a) Il s'agit de l'ensemble des foyers, qu'ils soient imposés ou non.

B. — Appréciations portées sur les régimes d'imposition par catégorie de revenus.

Dans une seconde partie de son rapport le Conseil des Impôts s'est penché sur les modalités d'imposition des différentes catégories de revenus. Tout en procédant à une étude très complète des mécanismes en vigueur, il a tenu à exposer son point de vue sur la fiscalité applicable aux revenus des personnes physiques.

Cette partie du rapport du Conseil nous semble devoir appeler une importante observation de principe. Créé, ainsi que nous l'avons indiqué, pour « constater la part de l'impôt sur le revenu supporté par chaque catégorie socio-professionnelle et mesurer l'évolution de cette part compte tenu de la situation économique et démographique de la catégorie concernée », le Conseil nous paraît avoir entendu bien largement sa mission en se livrant à une critique exhaustive de notre législation fiscale directe.

Que notre système fiscal soit imparfait, qu'il comporte beaucoup d'erreurs, qu'il conduise à des inégalités flagrantes, nul n'en est plus convaincu que votre rapporteur général, mais en revanche, il lui semble fâcheux qu'un organisme composé uniquement de fonctionnaires s'érige en censeur d'une législation dont la responsabilité incombe, en définitive, au Gouvernement et, en dernière analyse, au Parlement.

Sans doute, dans bien des cas, l'exécutif se servant de tout l'arsenal des articles de procédures que nous connaissons a-t-il fait pression sur les Assemblées pour obtenir le vote de dispositions qu'il souhaitait voir adopter, et tout en déplorant très vivement une telle manière de faire nous devons néanmoins considérer, sur le terrain des principes, que la législation fiscale est une œuvre parlementaire.

Dans ces conditions, s'il est parfaitement normal que le Conseil des Impôts souligne, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, les fraudes qui se produisent par exemple en matière de déclaration fiscale ou qu'il forme des suggestions quant aux mesures susceptibles de renforcer le contrôle ; s'il est certainement dans ses

attributions d'attirer l'attention sur les imperfections et les lacunes de la législation en vigueur et d'en exposer clairement toutes les conséquences dont certaines ont pu échapper au législateur, il nous paraît, en revanche, regrettable qu'il porte un jugement de valeur sur des dispositions qui ont été votées par le Parlement et en exige la modification par des formules aussi péremptoires que « le Conseil des Impôts juge indispensable ».

La loi fiscale présente évidemment des aspects techniques, mais c'est également, et même avant tout, une loi politique. Les options qui, en la matière, ont été faites au cours des années précédentes peuvent certainement sur beaucoup de points être discutées, mais c'est aux partis politiques et à l'opinion publique à le faire et nous ne pensons pas que le Conseil des Impôts puisse présenter à ce sujet des remontrances, ce qui le conduit à s'immiscer dans le domaine politique en procédant lui-même à des choix qui ne peuvent, en définitive, que refléter les opinions personnelles de la majorité de ses membres.

Bien évidemment, le Gouvernement peut, s'il le désire, s'entourer pour définir sa politique, que ce soit en matière fiscale ou dans tous autres domaines, des avis des commissions ou des groupes de travail administratifs qu'il lui semble utile de constituer, mais le Conseil des Impôts n'est pas un organisme de cette nature, c'est une véritable Cour dont le rapport a un caractère solennel ; aussi son intervention dans un domaine qui, répétons-le, est politique peut paraître surprenante, d'autant plus que son audience est amplifiée par la Presse.

Ces réserves faites, il n'est pas dans notre intention d'exposer et de discuter point par point les différentes propositions formulées par le Conseil. Ceci nous conduirait, en effet, à ouvrir un large débat sur l'ensemble de la fiscalité directe française. Nous nous bornerons donc à énumérer simplement les questions sur lesquelles ont porté les études et, le cas échéant, les critiques du Conseil :

— la déduction forfaitaire des frais professionnels spéciaux pour de nombreuses catégories de salariés allant des artistes dramatiques aux ouvriers bottiers de la région parisienne ;

— le régime d'imposition des dirigeants d'entreprise ;

- le forfait en matière de bénéfices industriels et commerciaux ;
- le forfait agricole ;
- l'imposition des revenus des valeurs mobilières à revenu fixe ;
- le régime fiscal des plans d'épargne ;
- l'imposition des plus-values immobilières ;
- l'imposition en fonction des « signes extérieurs ».

C. — Essai d'évaluation de la dissimulation fiscale.

Le Conseil des Impôts, dans la dernière partie de son rapport, s'est efforcé d'évaluer l'importance de la fraude fiscale.

Signalons, tout d'abord, un point de terminologie. Le Conseil des Impôts distingue très nettement entre évasion et fraude proprement dite, en donnant de ces deux termes les définitions suivantes :

« L'évasion fiscale est le terme qui recouvre les procédés par lesquels les contribuables peuvent échapper, en tout ou en partie, à l'impôt sans manœuvres frauduleuses. C'est par exemple le cas où les législations renoncent elles-mêmes à appréhender l'intégralité de la matière imposable en donnant la possibilité, pour le contribuable, d'opter pour un régime forfaitaire. Au contraire, il y a fraude fiscale lorsque le contribuable a recours à des procédés illégaux susceptibles d'être sanctionnés comme tels par des mesures répressives. C'est donc une violation de la loi fiscale qui peut être effectuée de multiples manières (absence de déclaration, dissimulation, etc.). »

Pour s'en tenir à la fraude *stricto sensu* et pour essayer d'en évaluer l'importance, le Conseil des Impôts a procédé à des recherches dans trois directions :

En premier lieu, il a examiné les possibilités de confrontation des résultats des statistiques fiscales qui portent par conséquent sur les revenus connus par l'administration avec d'autres sources d'information économiques qui décrivent ces revenus, et notamment les comptes de la Nation.

D'autre part, il s'est interrogé sur l'intérêt que présenteraient des enquêtes menées au niveau de professions particulières pour tenter d'apprécier le degré de connaissance des revenus des membres de ces professions.

Enfin, il a envisagé le recours aux statistiques retraçant les résultats du contrôle fiscal pour essayer de déterminer dans quelle mesure ils sont significatifs de l'ampleur de la fraude.

Indiquons tout de suite que cette dernière voie n'a pas donné de résultats susceptibles d'être retenus par le Conseil, faute, peut-être, de moyens d'investigation suffisants. Seules donc les deux autres méthodes ont pu être utilisées. Nous les analyserons successivement.

1° UTILISATION DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE POUR LA MESURE DE LA FRAUDE FISCALE

Les comptes nationaux donnent, chaque année, une description des revenus perçus en France. En les rapprochant des statistiques élaborées par l'administration fiscale, on doit théoriquement obtenir par différence globalement le montant de la fraude fiscale. Mais l'utilisation d'une telle méthode pose de prime abord la question de la validité des indications fournies par les comptes de la Nation, car ce procédé de comparaison n'est évidemment à retenir que si ces comptes ne découlent pas eux-mêmes directement d'information d'origine fiscale et si, par ailleurs, leurs données obtenues par d'autres méthodes sont plus certaines que celles dont dispose l'Administration des Impôts.

Estimant que c'était le cas en l'espèce, le Conseil des Impôts s'est efforcé d'appliquer cette méthode pour examiner la situation de quatre catégories de revenus : revenus fonciers, bénéfiques de l'exploitation agricole, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques des professions non commerciales.

Nous exposerons les conclusions auxquelles il a abouti pour les quatre secteurs fiscaux considérés, puis nous formulerons les observations qu'à notre avis appellent sur ce point les travaux du Conseil.

Les revenus fonciers.

D'après les statistiques fiscales et compte tenu des différents correctifs, les revenus fonciers ressortiraient à 8.866 millions pour l'année 1965. Or, selon les comptes nationaux, ces mêmes revenus s'élèveraient à 11.332 millions, d'où on peut tirer une sous-estimation de 2.466 millions, soit pour l'année considérée 22 %.

Les bénéfiques de l'exploitation agricole.

Pour la même année 1965, les bénéfiques de l'exploitation agricole, tels qu'ils résultent des statistiques fiscales, s'élèvent à 5.503 millions, alors que le revenu brut de cette exploitation s'élève d'après les comptes de la Nation à 28.944 millions. En faisant subir à ce dernier chiffre un certain nombre de correctifs (déduction des amortissements, des cotisations sociales, etc.), le Conseil des Impôts estime, pour l'année considérée, le revenu agricole à 23.665 millions, ce qui ferait ressortir une sous-estimation de 77 %.

Bénéfiques industriels et commerciaux.

D'après les données fiscales, les bénéfiques industriels s'élèvent, pour l'année 1962 à 17.250 millions. En revanche, la production des entreprises non agricoles calculée indirectement à partir des emplois qu'elle est susceptible de recevoir, est évaluée pour la même année à 54.212 millions. Pour rapprocher ce résultat de celui qui découle des statistiques fiscales, le Conseil des Impôts a fait état de nombreuses corrections s'élevant au total à 14.698 millions. Compte tenu de ces corrections il estime la sous-estimation du revenu des professions industrielles et commerciales à 56 %.

Bénéfiques des professions non commerciales.

Dans ce secteur, le Conseil des Impôts n'a pu aboutir à aucune conclusion.

*
* *

Quelle valeur faut-il attacher aux chiffres des sous-estimations ainsi évaluées par le Conseil des Impôts ? C'est la question qu'il convient maintenant de se poser.

Observons tout d'abord que le Conseil lui-même est sur ce point extrêmement prudent. En effet, après avoir avancé les chiffres que nous venons d'indiquer, il les fait suivre de très sérieuses réserves quant à leur valeur.

C'est ainsi que concernant les revenus fonciers le rapport du Conseil reconnaît qu' « outre certaines corrections mineures qui n'ont pas été effectuées, les données statistiques utilisées sont estimées de façon approximative ». Pour calculer le montant des fermages, les comptes de la nation sont partis « d'une évaluation de la superficie exploitée dans chaque région selon le mode de faire valoir à laquelle est appliqué un taux moyen de fermage obtenu à dire d'experts ». Par ailleurs, concernant les loyers, les comptes nationaux sont fondés sur des enquêtes par sondage sur le logement.

Ces méthodes de calcul font évidemment régner une incertitude sur la valeur absolue des résultats auxquels elles conduisent.

Pour l'exploitation agricole, la même incertitude existe et le rapport du Conseil précise notamment que l'évaluation du montant des amortissements a été faite de façon globale et « très approximative ».

Enfin, dans la sous-estimation fiscale en matière de bénéfices industriels et commerciaux règne la même imprécision et sur ce point nous ne pouvons mieux faire que de reprendre les termes mêmes du rapport :

« Les incertitudes tiennent en premier lieu au fait que le résultat brut d'exploitation qui figure dans les comptes est obtenu globalement par solde du compte d'exploitation des entreprises, établi par la comptabilité nationale, et supporte les conséquences des incertitudes qui pèsent sur le montant de la production intérieure brute et sur les divers autres postes de ce compte. La production intérieure brute (P. I. B.) en particulier est calculée à l'aide des statistiques de consommation, d'investissement et de commerce intérieur, qui ont chacune un degré d'approximation différent.

« D'autre part, la méthode retenue pour l'élaboration de la base 1962 conduit à déterminer le résultat brut d'exploitation des entreprises individuelles de manière à assurer l'équilibre général des comptes. Ainsi, les écarts éventuels dans la détermination du résultat des sociétés ont une répercussion sur le compte des entreprises individuelles.

« Enfin, les diverses corrections effectuées pour passer du résultat brut d'exploitation au revenu imposable sont elles-mêmes sujettes à caution. »

On voit donc que le Conseil s'est montré en la matière extrêmement prudent. Il a, lui-même, douté à tel point de la rigueur de ses calculs qu'il a estimé devoir faire état, parallèlement, d'une enquête demandée à la Direction générale des impôts auprès de ses agents, afin de connaître leur opinion sur l'importance de l'écart entre les revenus imposés des entreprises industrielles et commerciales et leurs revenus imposables, sondage qui conduit, d'après *l'opinion purement subjective des agents*, à une sous-évaluation de 35 %, c'est-à-dire à un chiffre très inférieur à celui avancé, en premier lieu, par le rapport et qui se situait, rappelons-le, à 56 %.

Aux critiques que le Conseil lui-même a apportées à ses propres travaux, votre Rapporteur général croit devoir sur ce point ajouter deux observations :

En premier lieu, les calculs ont été fondés sur des statistiques datant de 1965 ou même de 1962, par conséquent déjà anciennes ; or, en la matière, les évolutions peuvent être fort rapides. Donc même dans l'hypothèse où les déductions du Conseil des Impôts seraient exactes, elles ne refléteraient qu'une situation très largement dépassée et probablement assez éloignée de la réalité présente, ne serait-ce que par suite de l'amélioration du contrôle fiscal au cours de ces dernières années.

D'autre part, il est regrettable que certains recoupements n'aient pas été tentés. Nous n'en citerons qu'un exemple concernant les revenus fonciers. La consistance et la propriété du patrimoine immobilier sont connues avec une grande exactitude par l'administration de l'enregistrement qui possède, par ailleurs, des renseignements importants sur le revenu de ce patrimoine à partir de l'assiette du droit de bail, renseignements qui peuvent eux-mêmes être en partie contrôlés grâce aux déclarations des locataires (en particulier les contribuables doivent indiquer, chaque année, parmi leurs éléments de train de vie, le montant des loyers qu'ils paient). Or, ces renseignements n'ont pas été utilisés.

2° ESSAI D'ÉVALUATION DE LA FRAUDE FISCALE
DANS LE CADRE DE PROFESSIONS DÉTERMINÉES

La seconde voie dans laquelle le Conseil des Impôts a poursuivi ses recherches pour essayer de déterminer l'importance de la fraude fiscale, a été celle d'études poursuivies sur le plan professionnel. Ces études, qui font l'objet de son rapport annexe sur les revenus déclarés par les tiers, ont porté sur neuf professions :

- les agents d'assurances ;
- les agents commerciaux ;
- les géomètres ;
- les métreurs ;
- les gens de lettres ;
- les avocats ;
- les notaires ;
- les experts-comptables ;
- les médecins.

En pratique, bien que ces études aient été menées en ce domaine d'une manière approfondie, le Conseil des Impôts n'a pu finalement aboutir à aucune conclusion précise concernant l'importance réelle de la fraude fiscale susceptible de se développer dans les professions dont il s'agit.

Le Conseil en a simplement recueilli un certain nombre d'impressions.

D'une part, dans de nombreux cas l'évaluation des recettes lui est apparue incertaine. Il note, en particulier, que plus de 20 % des avocats dont la situation a été examinée, avaient dû, après discussion avec l'administration, accepter un chiffre de bénéfices sans rapport avec le montant des recettes qu'ils avaient initialement déclaré.

D'autre part, la déduction des frais professionnels est difficilement contrôlable, tels notamment les frais de déplacement, de représentation, de voiture ou même de loyer pour lesquels la ventilation entre la vie privée et l'activité professionnelle des intéressés reste souvent incertaine.

En outre, et c'est là plus un reproche adressé à l'Administration qu'une présomption de fraude, il lui semble également que certaines déductions forfaitaires pour frais sont accordées de manière qu'il estime fort libérale.

Comme la détermination du revenu net imposable est la différence entre les recettes et les dépenses, il apparaît donc que la connaissance du revenu lui-même est largement entachée d'incertitudes ; mais il ne s'agit là, finalement, que d'une opinion subjective qui ne permet pas de déterminer l'importance des dissimulations fiscales qui peuvent se produire au sein des professions dont il s'agit ; le Conseil n'a même pas pu déterminer si ces dissimulations étaient très généralisées ou seulement le fait d'un nombre limité de contribuables.

*
* *

En définitive, dans sa recherche pour déterminer l'importance de la dissimulation fiscale, aussi bien par l'utilisation des données de la comptabilité nationale que par des études effectuées sur le plan professionnel, le Conseil des Impôts n'a pu parvenir à des résultats vraiment probants.

Dans son rapport, il n'a du reste pas dissimulé les très grandes difficultés qu'il y a, en l'état actuel des données statistiques, à connaître exactement ou même avec une approximation suffisante, l'importance de la fraude fiscale par secteur économique. Aussi les chiffres qu'il indique, et il l'indique lui-même, sont-ils susceptibles d'être contestés souvent dans des proportions importantes.

Pour notre part, nous pensons qu'il ne faudrait donc pas partir de tels chiffres, qui n'ont finalement qu'un caractère purement hypothétique, pour vouloir en tirer des conclusions définitives au bénéfice ou au détriment de telle ou telle profession ou groupe de professions déterminées.

Il conviendrait, d'autre part, de rechercher les raisons pour lesquelles telles ou telles professions, dont l'indice de fraude évalué par le Conseil des Impôts est si élevé qu'il doit créer pour les professions intéressées un privilège considérable, sont précisément celles qui connaissent la plus large désaffection et nous voulons ainsi parler des agriculteurs et des petits commerçants et artisans.

Conclusions.

A la fin de cette analyse des travaux du Conseil des Impôts, il convient de s'interroger sur les conclusions générales que l'on peut en tirer.

La première impression causée par ce rapport est, à notre avis, un certain sentiment de déception. On s'attendait à ce qu'il apporte des éléments nouveaux et précis concernant notre fiscalité directe ; or, en pratique, si le rapport procure sur de multiples points beaucoup de détails intéressants, s'il met en lumière un certain nombre d'aspects peu connus ou oubliés de notre législation, il n'apporte en fait aucun élément vraiment nouveau susceptible d'orienter le législateur et ne permet pas, par conséquent, de se prononcer avec certitude sur le problème qui est à l'origine de sa création et dont la solution constituait l'essentiel de sa mission, à savoir le degré de connaissance par l'administration des différentes catégories de revenu.

Dans ce domaine, les conclusions auxquelles il aboutit sont — et il le reconnaît du reste lui-même à plusieurs reprises — fort aléatoires. Ce sont, en effet, plus des impressions qu'il dégage de ses études que des certitudes. Encore, ces impressions sont globales et ne renseignent pas sur le point important de savoir si, au sein d'une catégorie professionnelle déterminée, les sous-évaluations que le Conseil pense avoir décelées constituent une situation très générale ou sont seulement le fait d'une fraction de la profession, ce qui alors signifierait l'existence de discriminations fiscales importantes au sein même des différentes professions.

Si l'on recherche les raisons profondes de l'incertitude qui se dégage ainsi des travaux du Conseil des Impôts, on est amené à constater que cet organisme s'est heurté à un défaut de statistiques suffisamment complètes et récentes. Plusieurs de celles sur lesquelles il a fondé ses études datent de 1965 et même de 1962, c'est-à-dire qu'elles décrivent une situation qui, compte tenu de la très rapide évolution économique que nous connaissons, se trouve dans bien des cas largement dépassée. Par ailleurs, sur certains points on constate, en pratique, l'absence de toute donnée statistique

suffisamment précise, ce qui n'a pas permis au Conseil de poursuivre ses recherches d'une manière pleinement efficace, notamment, il ne lui a pas été possible d'asseoir avec une précision suffisante ses conclusions concernant la sous-estimation des revenus dans certaines professions.

On peut espérer que le développement de l'informatique permettra, à l'avenir, de remédier à cet état de chose. Il serait notamment très souhaitable, ainsi que nous avons eu l'occasion de l'indiquer, de pouvoir procéder à des recoupements. Seul, en effet, le rapprochement de statistiques différentes devrait permettre de serrer de plus près les évaluations relatives à la sous-estimation fiscale et à son évolution au cours des années. Nous pensons en particulier que les renseignements obtenus à partir des recouvrements en matière de taxe à la valeur ajoutée, s'ils étaient suffisamment détaillés, fourniraient d'intéressantes comparaisons avec les revenus déclarés au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux, de même une exploitation poussée des renseignements détenus par l'enregistrement devrait permettre de déceler la plus large part des sous-estimations en matière d'imposition des profits immobiliers.

On ne doit évidemment pas se dissimuler que quoi qu'il arrive et quelles que soient les méthodes employées, un certain nombre de fraudes resteront toujours indécélables, c'est le cas pour ne citer qu'un exemple, du travail noir. Mais l'on devrait néanmoins pouvoir améliorer très sensiblement les données actuelles. A ce moment les travaux du Conseil des Impôts pourront alors se fonder sur des bases beaucoup plus précises et apporter les enseignements dont le Parlement souhaiterait disposer. Nous espérons que les crédits qui ont été, au cours de ces dernières années, accordés pour permettre la modernisation des moyens techniques dont disposent les administrations fiscales permettront, dans un proche avenir la mise en place de l'appareil statistique poussé qui nous fait, à l'heure actuelle, défaut.

CHAPITRE II

LA FISCALITE DE L'ENERGIE

La question de l'énergie est à l'ordre du jour étant donné la place qu'elle tient dans le monde moderne et les discussions auxquelles donnent lieu à l'heure actuelle les problèmes liés à son utilisation, notamment en ce qui concerne la pollution et les risques d'épuisement de certaines sources énergétiques. Or, la fiscalité peut être un facteur important d'encouragement ou de dissuasion de l'emploi de certaines formes d'énergie ou d'incitation globale à l'économie de produits énergétiques dont les réserves, quelle que soit leur importance, connaissent fatalement des limites. Par ailleurs, le prix de l'énergie est directement ou indirectement une des composantes de la quasi-totalité des prix, c'est dire l'influence que sa taxation peut avoir sur l'ensemble des coûts de production.

D'autre part, l'énergie constitue du point de vue strictement fiscal une des meilleures assiettes d'imposition que l'on puisse concevoir, car ses sources sont limitées et facilement contrôlables. Toutes ces considérations et quelques autres encore, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas, ont même conduit certains à considérer que l'impôt unique ou quasi unique sur l'énergie pourrait constituer l'impôt parfait dont les fiscalistes ont, jusqu'ici, poursuivi en vain la recherche.

Tout en se bornant à des préoccupations moins ambitieuses, il paraît souhaitable de se pencher sur les modalités d'imposition de l'énergie, à la fois pour déterminer les distorsions éventuelles qui peuvent exister entre les différentes sources d'énergie et pour comparer les régimes fiscaux applicables dans ce domaine en France et chez nos principaux partenaires européens.

A. — LA FISCALITE DE L'ENERGIE EN FRANCE

Les charges fiscales pesant sur l'énergie peuvent se diviser comme pour toutes les autres productions industrielles entre charges fiscales directes et charges indirectes, les premières frappant les entreprises et les secondes les produits.

Par ailleurs, ces impositions sont perçues soit pour le compte de l'Etat, soit pour celui des collectivités locales : en définitive, il convient donc d'examiner la fiscalité frappant l'énergie sous quatre aspects : la fiscalité d'Etat directe, la fiscalité d'Etat indirecte, la fiscalité locale directe, la fiscalité locale indirecte.

I. — La fiscalité d'Etat.

LES IMPÔTS DIRECTS

Les impôts directs d'Etat frappant les différentes entreprises du secteur énergétique se réduisent, pour l'essentiel, à l'impôt sur les sociétés et, le cas échéant, à l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux en ce qui concerne les entreprises individuelles, entreprises qui, dans ce secteur, ne se trouvent en fait qu'au stade de la distribution.

Les règles de calcul de l'impôt sont celles applicables à toutes les entreprises industrielles et commerciales françaises ; le secteur de l'énergie se trouve donc sur ce point placé, quelle que soit la forme d'énergie considérée, sous le régime de droit commun. Une seule mesure dérogatoire doit être signalée : la provision pour reconstitution de gisement que les entreprises de recherche et d'exploitation pétrolières peuvent, sous certaines conditions, constituer en franchise d'impôt.

La provision pour reconstitution de gisement.

Les entreprises de recherche et d'exploitation pétrolières peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision pour reconstitution de gisement, conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi du 7 février 1953, codifiée sous l'article 39 *ter* du Code général des Impôts.

En fait, le droit à la constitution de cette provision est limité aux entreprises procédant déjà à l'exploitation de gisements d'hydrocarbures. L'économie générale de cette mesure peut se résumer comme suit :

a) A la clôture de chaque exercice le montant de la dotation à la provision ne peut excéder :

— 27,5 % du montant des ventes de produits marchands extraits des gisements exploités en Métropole et dans les Départements d'Outre-Mer ;

— ni être supérieure à 50 % du bénéfice imposable au cours de cet exercice et provenant de la vente en l'état ou après transformation du produit net de l'ensemble des gisements que l'entreprise possède en Métropole, dans les Départements d'Outre-Mer et dans les pays de la zone franc.

b) La dotation constituée à la clôture d'un exercice peut, avant l'expiration d'un délai de cinq ans après la clôture de cet exercice, être utilisée :

— soit sous la forme d'immobilisation ou pour financer des travaux de recherche dans les pays de la zone franc (et, le cas échéant, dans d'autres pays avec l'agrément du Ministre de l'Economie et des Finances) de gisements d'hydrocarbures ;

— soit à l'acquisition de participation dans des sociétés ou organismes dont la liste est fixée par arrêté ministériel et qui ont pour objet d'effectuer la recherche et l'exploitation d'hydrocarbures dans les mêmes pays.

c) Si la dotation est utilisée dans les délais et les conditions indiquées ci-dessus, le bénéfice correspondant à cette dotation est définitivement exonéré de l'impôt sur les sociétés.

d) En revanche, dans la mesure où la dotation n'a pas été utilisée dans le délai et les conditions impartis, elle est rapportée au bénéfice imposable de l'exercice en cours à la date d'expiration dudit délai.

LES IMPÔTS INDIRECTS

Les impôts indirects d'Etat existant dans le secteur de l'énergie sont : d'une part, la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe d'une manière très générale toutes les affaires réalisées en France, d'autre part, une taxation spécifique supplémentaire des produits pétroliers.

1° *La taxe à la valeur ajoutée.*

La taxe à la valeur ajoutée est payée par toutes les entreprises du secteur énergétique au taux intermédiaire de 17,6 % selon les modalités et dans les conditions du droit commun. Deux particularités toutefois doivent être signalées concernant le secteur pétrolier :

D'une part, pour ces produits, la taxe est calculée sur le prix de vente incluant les droits spécifiques.

D'autre part, alors qu'en règle générale le client lorsqu'il est lui-même assujetti à la T. V. A. peut déduire les taxes qu'il a payées en amont de celle dont il est redevable au titre de ses propres ventes, en ce qui concerne les produits pétroliers cette déduction est normalement interdite sauf en ce qui concerne :

— les fuels-oil lourds, les fractions légères et les propane commerciaux utilisés comme combustibles ;

— les produits pétroliers utilisés comme matières premières ou agents de fabrication pour la fabrication de produits soumis à la T. V. A.

2° *Taxe spécifique sur les produits pétroliers.*

Certains produits pétroliers, les carburants auto et le gas-oil, supportent sous le nom de taxe intérieure une imposition spécifique à laquelle s'ajoutent pour tous les produits différentes taxes annexes : redevance perçue au profit de l'Institut du pétrole, redevance au titre du Fonds de soutien aux hydrocarbures.

A l'heure actuelle, le montant total de ces contributions est le suivant :

Depuis le 1^{er} avril 1972.

— carburant auto	635,90 F	par mètre cube
— super	652 »	—
— gas-oil	354 »	—
— fuel domestique	19,20	—
— fuel lourd	0,25 F	par tonne (1)

II. — La fiscalité locale.

La fiscalité locale sur les produits énergétiques est à l'heure actuelle, pour l'essentiel, une fiscalité directe, sauf en matière d'électricité où il existe une imposition indirecte perçue au profit des collectivités locales.

LA FISCALITÉ DIRECTE

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

1° *La contribution foncière.*

L'ensemble des entreprises du secteur énergétique est, selon le droit commun applicable aussi bien aux personnes morales qu'aux personnes physiques, soumis à la contribution foncière des propriétés bâties et, le cas échéant, à la contribution foncière des propriétés non bâties. La contribution foncière porte sur l'ensemble de leurs immeubles et installations, y compris l'outillage fixe des installations industrielles (2). Elle est calculée, rappelons-le, en prenant pour base le revenu cadastral (égal à 50 % de la valeur locative théorique de 1943) et en y appliquant un nombre de centimes fixé chaque année par les collectivités locales intéressées [communes et départements] en fonction de leurs besoins budgétaires. Elle varie donc d'une commune et d'un département à l'autre.

(1) Il s'agit uniquement des redevances annexes.

(2) On appelle outillage fixe celui qui ne pourrait être déplacé sans faire appel à des moyens exceptionnels.

2° *La patente.*

Si les règles de calcul de la contribution foncière sont relativement assez simples, il n'en est pas de même en ce qui concerne la patente qui, à l'intérieur même du secteur des industries énergétiques, comporte des régimes divers.

Rappelons que toutes les personnes physiques ou morales exerçant en France un commerce, une industrie ou une profession non compris dans les exemptions prévues par la loi, sont soumises à la patente. Le mécanisme de ce régime est, dans son principe, analogue à celui de la contribution foncière, c'est-à-dire que le montant de la patente s'obtient en multipliant une base d'imposition par un taux dit centime le franc, taux qui est fixé par les collectivités locales intéressées en fonction de leurs besoins financiers.

La base d'imposition est calculée en multipliant par 100 la somme d'un droit fixe et d'un droit proportionnel variables avec les professions.

Le mode de calcul de ces droits est donné par le tarif des patentes qui répartit les professions en trois tableaux :

— *Tableau A.* — Professions ordinaires dont le rendement est fonction de l'importance de la localité où elles sont exercées (commerces de détail notamment) ;

— *Tableau B.* — Professions exceptionnelles mais dont le rendement est également fonction de l'importance de la localité où elles sont exercées (professions libérales, banques, assurances, etc.).

— *Tableau C.* — Professions dont le rendement est indépendant de l'importance de la localité où elles sont exercées (commerces de gros, certains commerces de demi-gros, industries, transports maritimes, etc.).

Le droit fixe.

Le droit fixe est un droit dû par établissement. Il comporte lui-même, en principe, deux taxes distinctes : une taxe déterminée et une — ou le cas échéant plusieurs — taxe variable dont les taux sont donnés par le tarif des patentes.

Le plus souvent la taxe variable est une taxe par salarié, calculée d'après l'ensemble du personnel qui concourt directement ou indirectement à la marche de l'entreprise mais dans certains cas elle est fonction d'autres paramètres tels que : moyens matériels de production, quantités fabriquées, traitées ou vendues.

Le droit proportionnel.

Le droit proportionnel porte sur la valeur locative des locaux ou installations de toutes natures passibles de l'impôt foncier bâti et qui servent à l'exercice de la profession, le droit porte donc notamment sur l'outillage dit « fixe ».

Pour les établissements industriels (on entend par là, non seulement les établissements où s'effectuent les opérations de production, mais aussi ceux où le rôle de l'outillage est prépondérant), le droit porte sur tous les moyens matériels de production, c'est-à-dire en plus de l'outillage fixe, sur l'outillage mobile et parfois sur la force motrice installée.

Le droit est calculé en appliquant à la valeur locative des éléments ci-dessus, le taux indiqué par le tarif des patentes, taux qui varie selon les cas du vingtième au centième.

Indiquons, enfin, que lorsqu'un patentable exerce dans le même établissement plusieurs commerces ou industries, il n'est soumis qu'à un seul droit fixe, le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était redevable d'autant de droits fixes qu'il exerce de professions. De même, il paie le droit proportionnel d'après le taux applicable à la profession qui comporte le taux le plus élevé.

L'industrie pétrolière.

L'industrie du pétrole est, en principe, soumise intégralement à l'imposition de la patente. Seuls bénéficient d'une exemption les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustible, c'est-à-dire les titulaires de permis et concessions de recherche et d'exploitations d'hydrocarbures, mais uniquement pour les opérations d'extraction, de manipulation et de vente des matières extraites. Concernant le tarif des patentes applicables, c'est le tableau A qui régit normalement les ventes au détail de carburants, de combustibles et autres produits pétroliers et notamment les stations-

service. En revanche, le tableau C est applicable aux ventes en gros de carburants, au transport par mer ou par pipe, au raffinage. En revanche, ces concessionnaires sont assujettis à la redevance communale et à la redevance départementale des mines qui sont proportionnelles à la quantité d'hydrocarbures extraite. Ils sont, en outre, tenus de verser annuellement à l'Etat une redevance à taux progressif, calculée sur la production.

Gaz de France.

Le Gaz de France est soumis à la contribution des patentes à un triple titre :

— comme fabricant de gaz ; cette activité diminue, du reste, progressivement au fur et à mesure de l'utilisation croissante du gaz naturel (1) ;

— comme exploitant de canalisations pour le transport avec péage du gaz. Il s'agit d'opérations accessoires de transport du gaz de Lacq pour le compte de la compagnie française du Méthane ;

— comme distributeur de gaz, c'est l'activité principale de l'établissement.

Les deux premières activités sont soumises à la patente d'après le tableau C, la dernière d'après le tableau A.

La contribution des patentes acquittées par Gaz de France se compose, suivant le droit commun, de deux éléments : le droit proportionnel, le droit fixe.

Le droit proportionnel est établi comme pour les autres entreprises, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, sur la valeur locative de tous les locaux et installations servant à l'exploitation, qu'il s'agisse du domaine propre de Gaz de France ou de son domaine concédé.

En revanche, le droit fixe est établi suivant des modalités particulières. En effet, pour Gaz de France ainsi que pour les autres entreprises gazières, ce droit est fonction non du nombre de salariés mais du nombre de thermies produites et vendues et, en ce qui concerne le transport du gaz, il est calculé d'après la longueur des canalisations.

(1) A noter que pour l'extraction du gaz naturel, la Société nationale des pétroles d'Aquitaine n'est pas soumise à la patente mais seulement à la redevance des Mines.

Ce régime est apparu à la longue très défavorable pour Gaz de France. En effet, d'une manière générale, la modernisation des équipements et l'amélioration des procédés techniques permettent aux entreprises d'augmenter leur production et partant leurs ventes dans une proportion très supérieure à l'augmentation des effectifs.

Ceci est particulièrement vrai pour Gaz de France où les ventes ont augmenté dans des proportions importantes alors que les effectifs non seulement ne progressaient pas mais même diminueaient.

C'est ainsi que le nombre de thermies vendues par Gaz de France s'est accru de 194 % entre 1960 et 1970 alors que dans le même temps les effectifs ont été réduits de 16 %. Si l'industrie gazière avait été soumise au régime de droit commun, le droit fixe de sa patente aurait été réduit dans les mêmes proportions alors que ce droit a, au contraire, suivi la progression des ventes et a, par conséquent, augmenté de 194 %.

En présence de cette situation qui en se prolongeant plaçait l'industrie gazière dans une position concurrentielle difficile, l'administration a procédé à une modification de la tarification des patentes qui lui est applicable. Cette modification a été réalisée par un décret du 30 décembre 1971. Ce texte, tout en maintenant le principe de la taxation en fonction des quantités vendues a prévu une réduction du droit fixe de 50 % pour les ventes à usage domestique et de 90 % pour les ventes à usage industriel et commercial. Toutefois, la mesure n'a pas de caractère rétroactif et n'est applicable qu'à l'excédent des ventes constaté par rapport aux quantités distribuées en 1969.

Electricité.

La situation d'Electricité de France est, du point de vue de la patente, analogue à celle de Gaz de France.

En effet, Electricité de France est soumise à un double titre à la contribution des patentes :

- comme fabricant d'électricité ;
- comme distributeur d'électricité.

Pour la première activité, le tarif applicable est celui du tableau C et pour la seconde celui du tableau A.

Par ailleurs, la contribution des patentes acquittées par Electricité de France se compose suivant le droit commun du droit proportionnel et du droit fixe.

Mais, si le droit proportionnel est établi, comme pour les autres entreprises, sur la valeur locative de tous les locaux et installations servant à l'exploitation, en revanche, le droit fixe est établi, non selon le nombre de salariés, mais en fonction du nombre de kWh produits et vendus.

En outre, en vertu d'une disposition expresse du tarif des patentes, les droits fixes afférents à chacune des activités de producteur et de distributeur se cumulent, sauf en ce qui concerne les ventes faites à d'autres distributeurs.

Les conséquences de ce système sont pour l'industrie électrique les mêmes que pour l'industrie gazière, à savoir que la patente croît d'une manière proportionnelle aux recettes et non en fonction des effectifs comme la plupart des autres activités industrielles.

C'est ainsi que de 1960 à 1971 le nombre de kWh produits par Electricité de France ayant augmenté de 133 %, les bases des droits fixes pour la production et pour la distribution d'électricité ont progressé dans ces mêmes proportions, alors que si cette entreprise avait été soumise au régime du droit commun, ces bases auraient diminué, comme les effectifs, de 10,6 %.

En vue de remédier à cette situation, un décret du 30 décembre 1971 a modifié le régime des patentes applicables à l'électricité et, tout en maintenant le principe de la taxation en fonction de la production et des ventes, a apporté au système en vigueur les aménagements suivants :

— le droit proportionnel est réduit de moitié pour les usines et toutes les installations mises en service depuis 1972 ;

— le droit fixe est réduit en règle générale de 10 %, cette réduction est portée à 50 % pour la fraction des ventes excédant les quantités vendues en 1969 et pour la fraction de la production de chaque usine qui excède éventuellement les quantités fabriquées en 1969.

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

En contrepartie, ces entreprises acquittent, au profit des collectivités locales, les redevances communales et départementales des mines sur chaque tonne nette du produit extrait. Ces redevances sont applicables également aux charbons extraits sous territoire étranger et amenés au jour par des puits et installations sis en France.

Les taux de ces redevances sont fixés chaque année par arrêté ministériel. Au titre de l'année 1972, pour chaque tonne nette extraite en 1971, ce taux est de :

- 0,855 F pour le charbon ;
- 0,4422 F pour le lignite d'un pouvoir calorifique d'au moins 3.000 calories ;
- 0,1104 F pour le lignite d'un pouvoir calorifique inférieur à 3.000 calories.

Les négociants en charbons sont assujettis à la patente dans les conditions de droit commun selon le tableau A.

LA FISCALITÉ INDIRECTE

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

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

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

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

Le taux de la taxe est fixé librement par la collectivité locale bénéficiaire dans la limite d'un maximum de 8 % pour les communes et leurs groupements et de 4 % pour les départements, soit, au total, 12 %. Certaines majorations de ce taux peuvent même être admises exceptionnellement.

Du point de vue comptable, la taxe est perçue en addition au prix de l'énergie et incorporée dans les factures sur lesquelles elle est mentionnée séparément ; les distributeurs d'électricité la reversent ensuite aux départements et aux communes.

B. — La fiscalité de l'énergie dans quelques pays européens.

En pratique tous les pays connaissent comme la France une fiscalité d'Etat et une fiscalité locale, mais la très grande différence des législations rend extrêmement difficile les comparaisons, entre les fiscalités locales. Quant à la fiscalité d'Etat elle se divise elle-même entre impôts directs et impôts indirects. Les impôts directs sont, pour l'essentiel, en ce qui concerne le secteur énergétique, les contributions frappant les entreprises et il ne saurait être question de faire dans le présent rapport une étude exhaustive de l'imposition des sociétés dans les différents pays. Bornons-nous à indiquer que les législations ne sont pas foncièrement différentes chez nos principaux voisins et que d'une manière très approximative l'on peut dire qu'il n'y a de ce point de vue ni avantage particulier ni surcharge discriminatoire pour les entreprises françaises du secteur énergétique lorsqu'on les compare aux entreprises étrangères. Toutefois, il convient de signaler qu'il n'existe pas dans ces pays de fiscalité locale indirecte frappant les fournitures d'électricité analogue à celle qui existe en France.

Dans ces conditions nous limiterons notre examen à la fiscalité indirecte en vigueur chez nos principaux partenaires, c'est-à-dire en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Italie et aux Pays-Bas.

Le pétrole.

La fiscalité indirecte applicable au pétrole est dans l'ensemble assez complexe car elle comprend généralement une double taxation résultant du cumul de droits d'accise et d'une taxe à la valeur ajoutée ou d'une taxe sur le chiffre d'affaires.

Le tableau ci-après donne le détail de ces impositions.

FISCALITE APPLIQUEE EN 1972	FRANCE		ALLEMAGNE		BELGIQUE		PAYS-BAS		ITALIE		GRANDE-BRETAGNE	
	FF	DM	FF	FB	FF	Fl	FF	Lires	FF	£	FF	
1° <i>Taxe pétrolière fixe</i> (accise ou taxe intérieure) :												
Carburant auto par mètre cube.....	635,9	390	612,7	5.350	611,3	417,4	652,1	112.240	967	49,5	584,8	
Super auto par mètre cube.....	652	390	612,7	5.350	611,3	417,4	652,1	114.570	987,1	49,5	584,8	
Gas-oil auto par mètre cube.....	354	358,5	563,2	2.150	245,7	44	68,7	43.360	373,6	49,5	584,8	
Fuel domestique par mètre cube.....	19,2	8,3	13,0	450	51,4	(a) 0	»	4.150	35,7	2,2	26,0	
Fuel lourd par tonne.....	0,25	20	31,4	100	11,4	14	21,9	500	4,3	2,3	27,1	
2° <i>Taxe en pourcentage</i> (T. V. A. en pourcentage du prix hors T. V. A., autres taxes incluses) :												
Carburant auto et super.....	(d) 17,6 %	11 %	18 %	18 %	14 %	(b) 12 %	(c)					
Gas-oil	17,6 %	11 %	18 %	18 %	4 %	12 %						
Fuel domestique.....	17,6 %	11 %	14 %	14 %	4 %	12 %						
Fuel lourd.....	17,6 %	11 %	14 %	14 %	4 %	12 %						

NOTES TRÈS IMPORTANTES :

a) *Aux Pays-Bas :*

Le consommateur de fuel-oil domestique à usage non domestique supporte une accise de 44 Fl (69,37 F F) mètres cubes.

b) *En Italie :*

Concernant l'Italie la taxe à la valeur ajoutée ne doit entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1973, le taux de 12 % indiqué dans le tableau ci-dessus est seulement le taux probable. A l'heure actuelle, outre les droits d'accise les produits pétroliers supportent en Italie une taxe sur le chiffre d'affaires : l'« Imposta generale sull'Eutrata » dite I.G.E. calculée sur la base d'un prix officiel appelé prix C.I.P. (prix définis par le « Comitato Interministeriale dei Prezzi »).

Tenant compte du niveau des prix C.I.P. actuels, l'I.G.E. se chiffrerait à :

- carburant auto : 8.806 liras/t.
- super : 9.195 liras/t.
- gas-oil : 8.304 liras/t.
- fuel-oil domestique : 2.418 liras/t.
- fuel lourd : 684 liras/t.

c) La taxe à la valeur ajoutée doit être introduite en Angleterre au moi d'avril 1973. Si cette taxe était finalement appliquée aux produits pétroliers les droits d'accise seraient certainement modifiés.

d) En France la T.V.A. n'est déductible des taxes payées en amont que pour les produits utilisés comme combustible ou comme matière première.

Concernant l'évolution de la fiscalité des produits pétroliers à l'étranger, outre les indications portées en note au bas du tableau précédent et concernant l'introduction du régime de la taxe à la valeur ajoutée en Grande-Bretagne et en Italie, il convient de signaler les deux points suivants :

— aux Pays-Bas a été créée, à compter du 1^{er} juillet 1972, une taxe destinée à financer les mesures à prendre en vue de lutter contre la pollution. Les taux de cette taxe sont fixés comme suit :

Pétrole brut (hectolitre)	0,05 Fl.	Essence (hectolitre)..	0,30 Fl.
Gas-oil (hectolitre)... ..	0,05 Fl.	Houille (tonne).....	0,55 Fl.
		Gaz (gigajoule).....	0,43 Fl.

— en Allemagne est prévue, à partir du 1^{er} janvier 1973, une réduction du droit d'accise sur le fuel lourd devant ramener ce droit de 20 à 15 deutsche Mark par tonne.

Par ailleurs, une nouvelle répartition de la recette fiscale est envisagée entre les taxes frappant l'essence — qui seraient réduites — et de nouvelles taxes à la possession de véhicules automobiles qui seraient assises sur la puissance réelle des moteurs.

Le gaz, l'électricité et la houille.

Le gaz, l'électricité et la houille sont soumis, en principe, dans les différents pays considérés à la taxe sur la valeur ajoutée, taxe qui, rappelons-le, est déductible par l'utilisateur de sa propre imposition lorsqu'il est lui-même assujetti à cette taxe.

	GAZ	ELECTRICITE	CHARBON
France	17,5 %	17,5 %	17,6 %
Allemagne	11 %	11 %	11 %
Belgique	6 %	14 %	6 %
Grande-Bretagne	Aucune taxation (a).		
Italie :			
Usage domestique.....	(b) 6 %	(b) 6 %	(b) 12 %
Autre usage.....	12 %	12 %	12 %
Pays-Bas	4 %	14 %	14 %

a) En Angleterre la taxe à la valeur ajoutée doit entrer en vigueur au mois d'avril 1973, mais il est probable que le charbon, l'électricité et le gaz ne seront pas taxés.

b) Il s'agit des taux qui doivent être appliqués à partir du 1^{er} janvier 1973. Le régime de la T. V. A. ne doit, en effet, entrer en vigueur en Italie qu'à cette date. A l'heure actuelle l'énergie supporte en Italie une taxe sur le chiffre d'affaires, l'« Imposta generale sull'Eutrata » dite I. G. E. qui est en principe de 4 %.

*
* *

A l'issue de cette étude sur la fiscalité de l'énergie, quelques conclusions nous paraissent pouvoir être dégagées.

En premier lieu, si l'on fait une comparaison sur le plan international, nous constatons que dans les principaux pays européens les carburants, et surtout les carburants autos et supercarburants, sont frappés d'une taxe spécifique particulièrement lourde, dont les taux dans l'ensemble ne sont pas très différents d'un pays à l'autre (tout au moins en ce qui concerne les pays où la T. V. A. est déjà en vigueur). Les autres produits pétroliers ne supportent qu'une imposition spécifique très réduite, voire même nulle.

D'autre part, dans les différents pays où existe le régime fiscal de la taxe à la valeur ajoutée, cette taxe est généralement au même taux quelle que soit l'énergie considérée (la seule exception importante est celle de la Belgique où l'électricité supporte une taxation nettement supérieure à celle grevant les autres formes d'énergie : 14 % au lieu de 6 %). Quant au niveau de la taxe, c'est en France qu'il est le plus élevé avec un taux de 17,6 % alors qu'il est par exemple de 4 % aux Pays-Bas et de 11 % en Allemagne.

Si l'on compare maintenant l'imposition en France des différentes sources d'énergie, on remarque que sur le plan de la fiscalité d'Etat, cette imposition est uniforme, sous réserve bien entendu de l'existence de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe qui, comme nous l'avons vu, existe, en fait, dans les différents pays. En revanche, en ce qui concerne la fiscalité locale, deux distorsions sont à signaler, d'une part l'existence dans certaines localités de la taxe municipale et départementale sur l'électricité, d'autre part le système de la patente qui paraît assez désavantageux pour le gaz et l'électricité ; toutefois, la réforme intervenue à la fin de l'année dernière devrait dans une certaine mesure atténuer cette inégalité.