

N° 39

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1988

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1)
**sur les résultats de projections macroéconomiques
et sur l'exécution du IXème Plan,**

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

Président de la délégation.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Jacques Braconnier, André Rabineau, Roland Grimaldi, Michel Rigou, vice-présidents ; Louis Minelli, secrétaire ; Philippe François, Roger Husson, Robert Laucournet, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Jean-Pierre Masseret, Geoffroy de Montalembert, Georges Mouly, Bernard Pellarin.

Projections économiques . - Achèvement du grand marché intérieur - Budget - Collectivités locales - Cotisations sociales - Communauté économique européenne - Croissance - Dette publique - Emploi - Europe - Finances publiques - Fiscalité - Impôt sur le revenu - Impôt sur les sociétés - Modèles économiques - Plan - Politique économique - Prélèvements obligatoires - Scénarios économiques - Sécurité sociale - Transferts sociaux - TVA - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Chapitre I.- Retour sur les objectifs macroéconomiques du IXe Plan	5
I - Le solde des transactions courantes	6
II - L'écart d'inflation entre la France et ses principaux partenaires	7
III - La croissance économique	8
IV - Les investissements productifs	14
V - L'évolution de l'emploi	16
Chapitre II.- Deux exemples d'interdépendance entre pays européens	21
I - Incidence, sur l'économie française, des hausses de salaires intervenues, en 1987, dans les pays voisins	22
II - Incidence du programme d'allègement de la fiscalité directe en Allemagne	26
Chapitre III.- Perspectives à moyen terme pour l'économie française	31
I - La crise mondiale est-elle derrière nous ou devant nous ?	32
II - Principaux résultats de deux projections à moyen terme de l'économie française	34
III - Quelques questions pour échapper à la "dictature du court terme"	36
A - <i>Le contenu en emplois de la croissance française pourrait-il être plus élevé ?</i>	37
B - <i>L'intégration européenne peut-elle accélérer la croissance française ?</i>	39
Chapitre IV.- Perspectives à moyen terme pour les finances publiques	43
I - Dépenses sociales	46
II - Prélèvements sociaux	48
III - Recettes fiscales	54
IV - Dépenses des administrations centrales	58
V - Déficit budgétaire et dette publique	60
Annexe n° 1 - Une projection macroéconomique à l'horizon 1991-93	67
Annexe n° 2 - Une projection à moyen terme des finances publiques	85
Annexe n° 3 - Résoudre la crise économique mondiale (Déclaration publiée par trente trois économistes réunis à Washington les 23 et 24 novembre 1987) ..	113

Chaque annexe est précédée d'un sommaire détaillée

Mesdames, Messieurs

Chaque année, le rapport d'information que vous présente à l'automne votre Délégation pour la Planification est l'occasion de réfléchir sur le moyen terme, en prenant pour appui les résultats de projections réalisées à l'aide de modèles économiques.

Il peut arriver - et c'est bien le cas cette année - que le diagnostic sur le moyen terme n'ait pas la même tonalité que les perspectives à court terme. Aussi le lecteur aura-t-il peut-être un sentiment de "déphasage" en parcourant ce rapport. Mais le Sénat est un lieu où l'on peut réfléchir dans la durée.

C'est lors de sa réunion du 13 octobre que la Délégation pour la Planification a adopté le présent rapport.

Son premier chapitre tire quelques enseignements de l'exécution du IXe Plan.

Une telle réflexion - qui figure au nombre des missions que la loi du 29 juillet 1982 a confiées à la Délégation - est d'autant plus opportune que le Gouvernement a annoncé la mise en chantier d'un Xe Plan.

A ce propos, votre Délégation - qui doit aussi vous informer sur la préparation des Plans - a d'ores et déjà entendu par deux fois, le 6 juillet et le 13 octobre, M. Lionel STOLERU, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan. Elle se félicite de ce que le Secrétaire d'Etat ait manifesté son souhait de l'associer le plus étroitement possible aux différentes phases d'élaboration du Xe Plan.

Votre Délégation a d'ailleurs chargé notre collègue Philippe FRANÇOIS d'élaborer un rapport d'information sur la préparation du Xe Plan. Ce rapport sera mis à votre disposition au début du mois d'avril 1989, au moment où, suivant le calendrier envisagé, le Gouvernement devrait présenter son projet au Parlement.

En réponse aux préoccupations que lui a exprimées le Président de la Délégation face au **non-respect des procédures prévues par la loi du 29 juillet 1982**, le Secrétaire d'Etat a déclaré que, en soumettant au Parlement le projet de Xe Plan, le Gouvernement proposerait simultanément une nouvelle procédure pour la préparation des Plans.

Dans la discussion à laquelle a donné lieu l'examen du présent rapport par votre Délégation, **M. Geoffroy de MONTALEMBERT**, faisant référence à la politique de Raymond Poincaré, a estimé essentiel que le franc soit une **monnaie forte** et **M. André RABINEAU** a exprimé l'espoir que la solidarité entre les pays européens et la création d'une **monnaie commune** aident à porter remède aux difficultés de l'économie française.

Cette discussion a été également nourrie par les interventions de nos collègues **Roland GRIMALDI**, **Pierre LOUVOT** et **Michel RIGOU**.

*
* *
=

CHAPITRE I

RETOUR SUR LES OBJECTIFS MACROECONOMIQUES DU IXe PLAN

Couvrant les années 1984-1988, le IXe Plan avait fait l'objet de deux lois (13 juillet 1983 et 24 décembre 1983). Le Sénat avait repoussé les deux projets sur lesquels l'Assemblée Nationale avait donc statué définitivement, selon la procédure définie au dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Lors de l'examen de la première loi de Plan, l'Assemblée Nationale avait adopté un ensemble d'amendements dont l'objet principal était d'introduire dans le texte du projet du Gouvernement des objectifs chiffrés. Ainsi s'est trouvé défini le fondement quantitatif de ce que l'on a appelé "la stratégie macroéconomique du IXe Plan".

Dans son premier (et dernier) rapport sur l'exécution du IXe Plan déposé au printemps de 1985, le Gouvernement résumait cette stratégie dans les termes suivants :

- "- restaurer l'équilibre des transactions courantes à partir de mi-1985 ;*
- "- annuler le plus rapidement possible l'écart d'inflation entre la France et ses principaux partenaires ;*
- "- chercher à obtenir d'ici 1988, en France, un taux de croissance économique supérieur d'un point à celui de nos principaux partenaires ;*
- "- pour cela, retrouver, d'ici à 1988, le niveau constaté en 1973 du taux d'investissement productif mesuré par rapport au P.I.B., en assurant prioritairement la reprise de l'investissement industriel ;*
- "- permettre aux résultats obtenus par la France en termes d'emplois d'être parmi les meilleurs d'Europe."*

Il a semblé utile à votre Délégation - dont la mission est notamment d'informer le Sénat sur l'exécution des Plans - d'établir une comparaison entre les objectifs ainsi résumés et l'évolution observée au cours des années 1984 à 1988.

Cette comparaison ne cherche pas à être exhaustive. Au demeurant, comme l'avaient souligné, à l'époque, les rapporteurs du Sénat, le contenu du IXe Plan était elliptique et les indications chiffrées qu'il contenait ne suffisaient pas à démontrer la cohérence des scénarios macroéconomiques qui le sous-tendaient (1).

(1) Ces scénarios ont ultérieurement fait l'objet d'un article publié dans la "Revue économique", Volume 35, n° 6, Novembre 1984.

Les sources statistiques utilisées dans le présent chapitre sont les suivantes :

- Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1987 ;
- Comptes nationaux et statistiques de l'emploi publiés par les Communautés européennes ou l'O.C.D.E. ;
- Prévisions de la Commission des Communautés européennes pour 1988-1989 publiées en juin 1988 (1)

I - LE SOLDE DES TRANSACTIONS COURANTES

Les graves déficits extérieurs des années 1982 et 1983 constituaient une préoccupation majeure au moment de la préparation du IXe Plan. L'objectif affiché était le retour à l'équilibre de la balance des paiements courants à partir de la mi-1985. Le tableau ci-dessous présente les résultats obtenus.

**SOLDE DES TRANSACTIONS COURANTES
DE LA BALANCE DES PAIEMENTS**

(en milliards de francs)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (prévision)
- 79,3	- 35,7	- 7,3	- 1,5	+ 20,2	- 27,4	- 28

En début de période, le redressement du solde extérieur a été un peu plus rapide que ne l'escomptait le IXe Plan. Il est vrai que, dans le même temps, la croissance économique française a été plus nettement inférieure à la croissance étrangère que ne le supposaient les scénarios sous-tendant le Plan.

Conséquence du contre-choc pétrolier, un excédent des paiements courants est apparu en 1986.

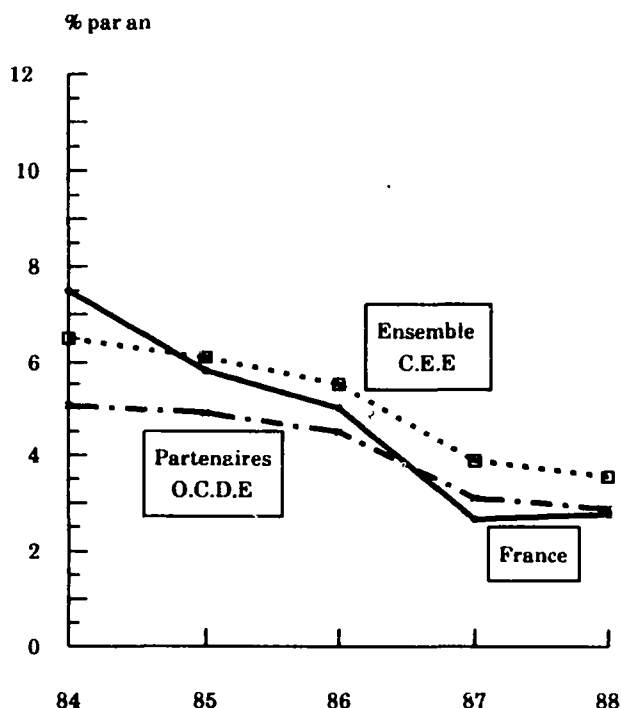
Mais les deux dernières années de la période étudiée voient réapparaître un déficit bien que, contrairement aux objectifs du IXe Plan, la croissance de l'économie française reste plus lente que celle de nos partenaires.

(1) Elaboré au mois de juillet, le présent chapitre a utilisé la plus récente prévision alors disponible pour estimer les résultats de l'année 1988.

II- L'ECART D'INFLATION ENTRE LA FRANCE ET SES PRINCIPAUX PARTENAIRE

Graphique n° 1

HAUSSE DES PRIX DU P.I.B



Pour mesurer le différentiel d'inflation entre la France et l'étranger, l'usage est de se référer à l'évolution des prix du P.I.B. et de calculer la hausse moyenne observée chez nos principaux partenaires de l'O.C.D.E. en pondérant le résultat de chacun d'eux par la part du pays concerné dans les exportations françaises (1).

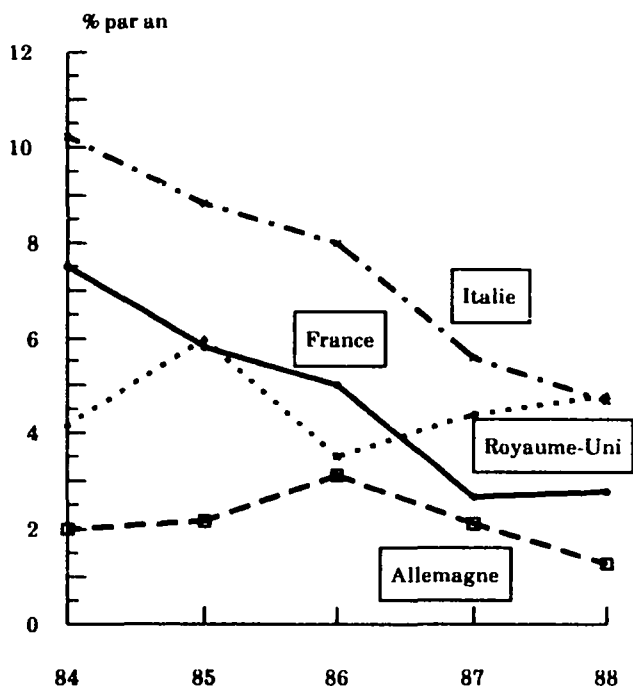
Le IXe Plan voulait "supprimer le différentiel d'inflation avec la moyenne de nos principaux partenaires le plus rapidement possible".

Le graphique n° 1 montre que le but n'a été atteint qu'en 1987.

On remarque cependant que dès 1985 le rythme de hausse des prix du P.I.B. en France est devenu inférieur à celui qui est observé dans la C.E.E. prise dans son ensemble.

Graphique n° 2

HAUSSE DES PRIX DU P.I.B



Le graphique n° 2 met en évidence un différentiel d'inflation France-Italie en faveur de la France. Quant au différentiel en notre défaveur par rapport à l'Allemagne, il a eu tendance à se réduire jusqu'en 1987, mais cette tendance paraît interrompue.

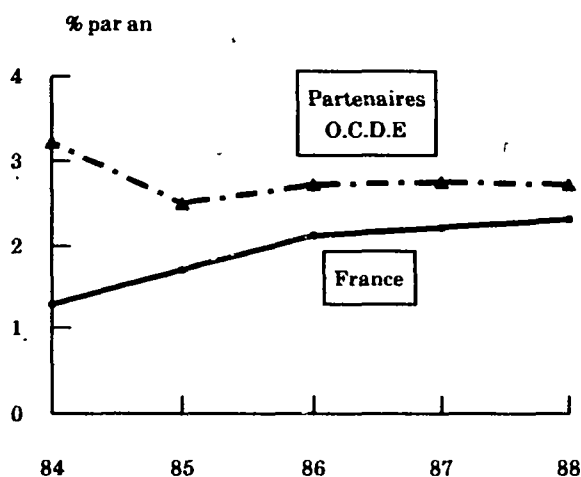
(1) On a retenu ici les pondérations utilisées par le Bureau d'informations et de prévisions économiques et basées sur l'année 1987 : 25,2 % pour l'Allemagne, 18,2 % pour l'Italie, 14,1 % pour la Belgique, 13,3 % pour le Royaume-Uni, 11 % pour les Etats-Unis, 8,2 % pour l'Espagne, 7,7 % pour les Pays-Bas et 2,3 % pour le Japon.

III - LA CROISSANCE ECONOMIQUE

L'objectif du IXe Plan était de "parvenir en fin de période à un taux de croissance supérieur de un point à celui observé en moyenne chez nos principaux partenaires de l'Organisation de Coopération et de Développement économique".

Graphique n° 3

TAUX DE CROISSANCE DU P.I.B.



Certes, il était sous-entendu que ce différentiel de croissance positif en fin de période ne ferait que compenser le différentiel négatif imposé en début de période par le rétablissement de l'équilibre extérieur et que, en moyenne, sur la période du IXe Plan, la croissance française serait analogue à celle de nos partenaires.

Mais, à l'époque, cet objectif avait été jugé peu réaliste par les rapporteurs du Sénat s'appuyant sur les travaux de projections réalisés par nos services et qui donnaient à penser que, sur toute la durée du IXe Plan, la fragilité de notre commerce extérieur obligerait à limiter la croissance de l'économie française à un rythme plus lent que celui de nos principaux partenaires.

De fait, le graphique n° 3 permet de constater que, même si l'écart entre les rythmes de croissance entre la France et l'étranger est plus réduit en fin de période (0,4 point) qu'à son début (1,9 point), il reste négatif.

Sur les cinq années du IXe Plan, le P.I.B. français aura augmenté de 10 % (soit 1,9 % par an) alors que celui de nos principaux partenaires de l'O.C.D.E. (1) se sera accru d'un peu plus de 14,5 % (soit 2,8 % par an).

On est ici en présence de problèmes importants qui méritent quelques réflexions.

(1) Comme pour le calcul de l'inflation moyenne étrangère présenté au paragraphe précédent, le calcul de la croissance de la moyenne de nos principaux partenaires a consisté à pondérer la croissance de chaque pays par sa part dans le total des exportations françaises : 25,2 % pour l'Allemagne, 18,2 % pour l'Italie, 14,1 % pour la Belgique, 13,3 % pour le Royaume-Uni, 11 % pour les Etats-Unis, 8,2 % pour l'Espagne, 7,7 % pour les Pays-Bas et 2,3 % pour le Japon (pondérations utilisées par le Bureau d'informations et de prévisions économiques sur la base des résultats de l'année 1987).

**TAUX DE CROISSANCE ANNUEL
MOYEN DU P.I.B.
ENTRE 1972 ET 1982**

	%
France	3,0
Allemagne	2,1
Italie	2,7
Royaume-Uni	1,5
C.E.E. à 12	2,4
Etats-Unis	2,2
Japon	4,4

Source : C.E.E.

Observant que, sur le passé, le taux de croissance de l'économie française avait été supérieur à celui de ses partenaires (le tableau ci-contre relatif aux années 1972 à 1982 permet de le vérifier), les auteurs du IXe Plan postulaient qu'il pourrait en aller de même à l'avenir. Ce faisant, ils passaient sous silence deux questions essentielles :

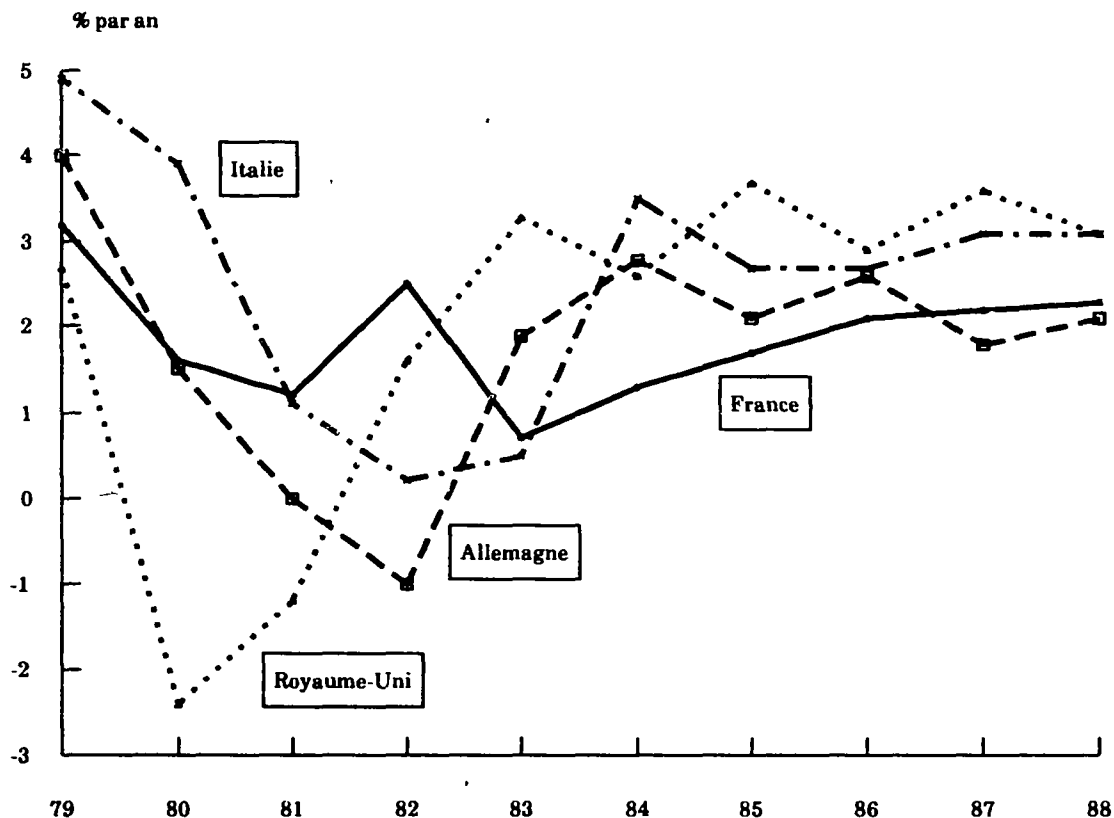
- Quelle était la part du différentiel de croissance qui correspondait à une croissance plus forte des "secteurs abrités" de la concurrence extérieure ?
- Dans quelle mesure ce différentiel était-il lié à une dévaluation du franc ?

Prônant une croissance centrée sur le "secteur exposé", excluant tout à la fois la protection du marché intérieur et la dévaluation "compétitive" du franc, le IXe Plan reposait implicitement sur une hypothèse peu réaliste : la France gagnerait des parts de marché sur ses concurrents, grâce à la qualité - et à l'adaptation à la demande étrangère - des productions qu'un ample effort d'investissement lui permettrait d'offrir sur le marché mondial.

En limitant les comparaisons aux principaux États membres de la C.E.E., le **graphique n° 4** montre que le décalage conjoncturel qui a bénéficié à la croissance économique française au début des années 80 (mais dont a fortement pâti notre solde extérieur) a été payé d'un décalage de sens inverse à partir de 1983-1984.

Graphique n°4

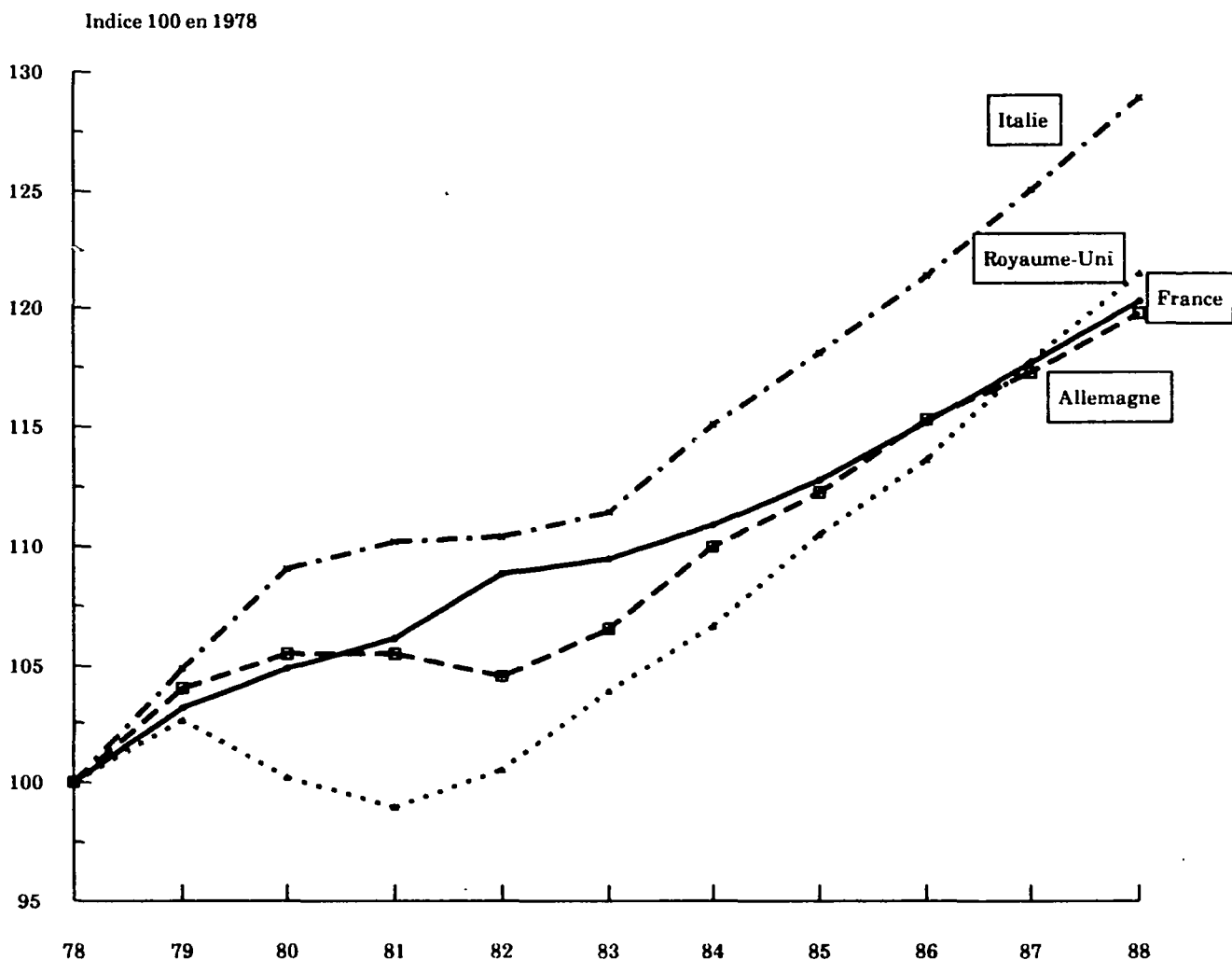
TAUX DE CROISSANCE DU P.I.B.



Dès lors, quand on prend une vue d'ensemble des dix années 1978 à 1988, on a le sentiment (illustré par le graphique n° 5) que l'économie française a dû réaliser, au cours des années couvertes par le IXe Plan, l'effort d'ajustement accompli plus précocement par ses partenaires.

Graphique n° 5

EVOLUTION DU P.I.B. EN 10 ANS



Entre 1978 et 1988, la croissance économique aura finalement été comparable en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (environ 1,8 % par an) mais avec un profil temporel différent. L'Italie, en revanche, a connu une croissance sensiblement plus rapide (de l'ordre de 2,6 % par an).

En postulant qu'il était "normal" que le taux de croissance en France soit plus élevé qu'à l'étranger, les auteurs du IXe Plan ont négligé de se demander comment cela pouvait être compatible avec les projets de l'intégration économique et monétaire au sein de la C.E.E.

Il reste à s'interroger sur le concept de différentiel de taux de croissance.

A priori, il semblerait qu'un pays dont le taux de croissance est supérieur à celui de ses partenaires "s'enrichit" plus qu'eux et voit donc croître sa part dans le revenu mondial.

Cela n'est pas certain.

Comme on l'a vu plus haut, le taux de croissance du P.I.B. français (mesuré en francs constants) a été en moyenne de 3 % par an entre 1972 et 1982 alors que le taux de croissance du P.I.B. allemand (mesuré en deutschemark constants) n'a été que de 2,1 %. Sur la même période, le deutschemark s'est revalorisé de 5,5 % par an en moyenne par rapport au franc, cependant que le taux annuel moyen de hausse des prix du P.I.B. en France était supérieur de 6,5 points au taux allemand (10,3 % par an contre 4,8 %).

Lequel des deux pays s'est le plus "enrichi" ?

Etudier cette question nécessiterait un approfondissement méthodologique qui excéderait le cadre de ce rapport. On peut néanmoins l'illustrer en observant comment la répartition du P.I.B. européen entre les Etats membres a évolué au cours du temps. Pour cela, il faut convertir la valeur du P.I.B. de chaque pays en une unité de compte commune : par exemple, l'ECU (graphique n° 6) ou le "standard de pouvoir d'achat" (graphique n° 7) (1).

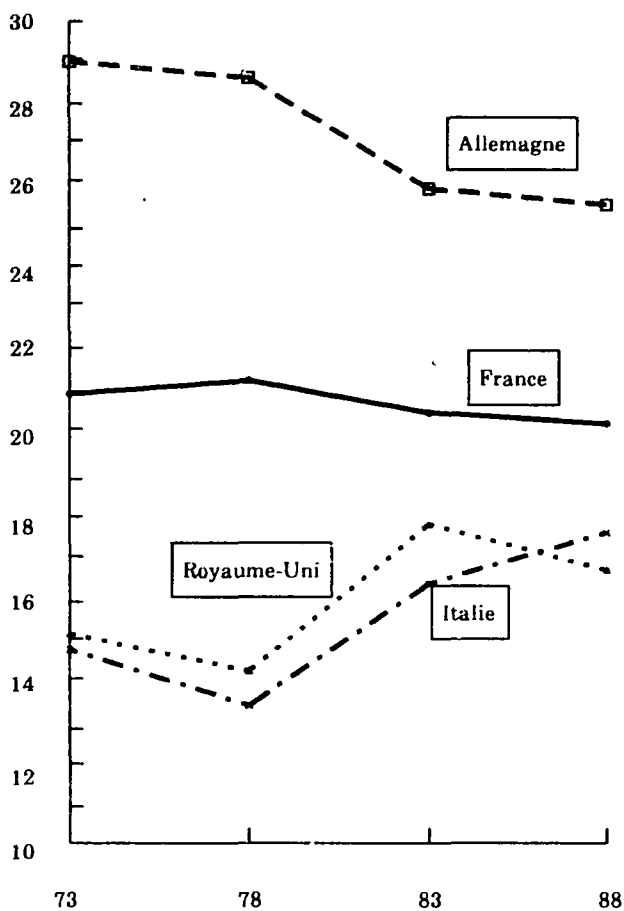
Grosso modo, on observe qu'entre 1973 et 1988 la part du P.I.B. français dans le P.I.B. européen n'a guère varié, la part du P.I.B. allemand a diminué tandis qu'augmentait la part du P.I.B. italien.

(1) Pour permettre la comparaison des niveaux de vie entre pays, l'O.C.D.E. et l'Office statistique des Communautés européennes utilisent des techniques dont la description est fort complexe (et la méthodologie toujours discutable) mais dont l'objectif peut se schématiser dans l'exemple suivant : si le P.I.B. en ECU par habitant dans le pays A est supérieur de 10 % à celui du pays B et que le niveau moyen des prix dans le pays A est supérieur de 8 % à celui du pays B, le pouvoir d'achat d'un habitant du pays A n'est supérieur que de 2 % à celui d'un habitant du pays B.

Graphique n°6

PART DES PRINCIPAUX PAYS DANS LE P.I.B. EUROPEEN (EN ECU)

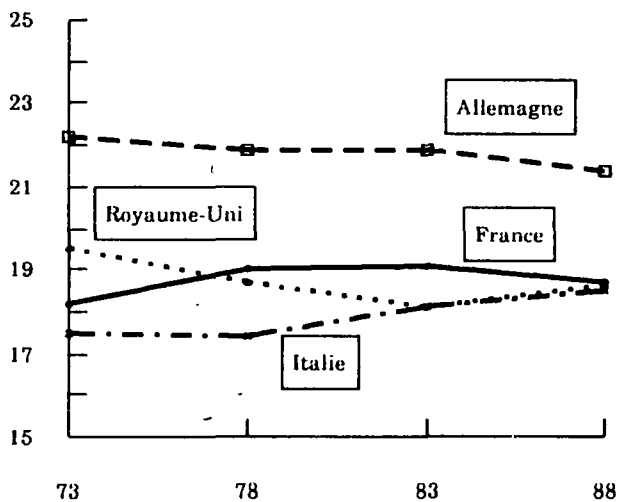
en % du P.I.B. européen (à 12)



Graphique n°7

PART DES PRINCIPAUX PAYS DANS LE P.I.B. EUROPEEN (EN STANDARDS DE POUVOIR D'ACHAT)

en % du P.I.B. européen (à 12)

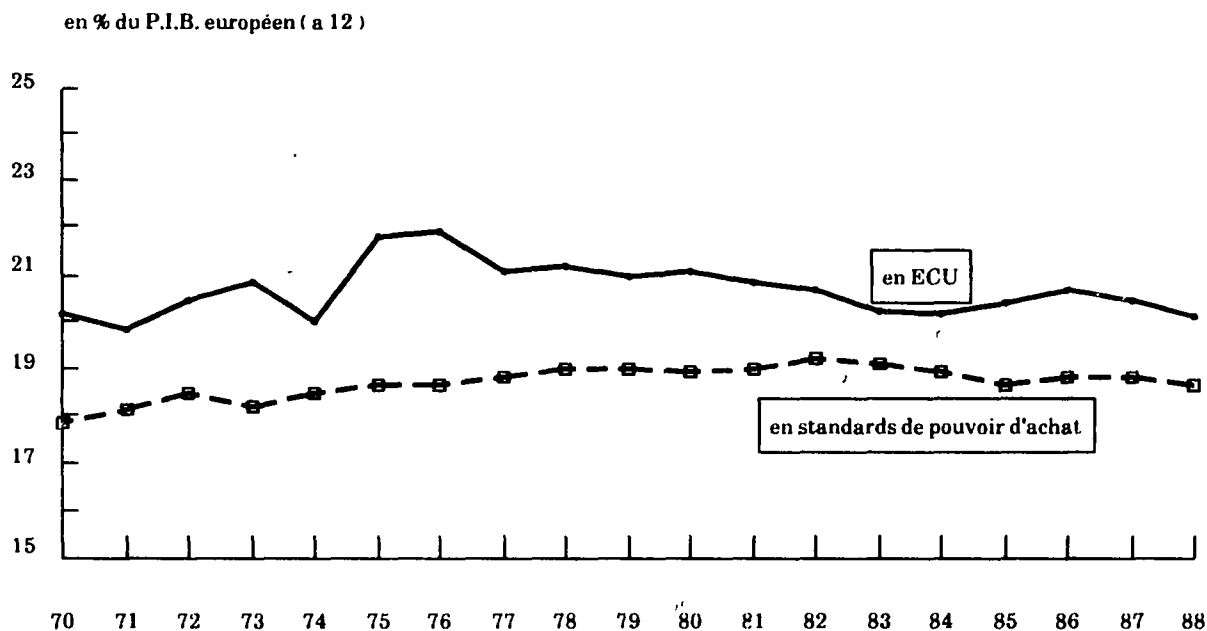


On remarquera en particulier dans le **graphique n° 8** ci-dessous que la part du P.I.B. français (converti en ECU) dans le P.I.B. européen était, en 1982, pratiquement au même niveau qu'en 1972, bien que le taux annuel moyen de croissance du P.I.B. français (en francs constants) ait été supérieur de 0,6 point à celui du P.I.B. européen (en ECU constants).

Cela suggère que, dans le cas de la France, la "normalité" soit une évolution correspondant à la moyenne de nos partenaires, plutôt qu'une performance supérieure à la moyenne comme semblaient le penser les auteurs du IXe Plan..

Graphique n° 8

PART DE LA FRANCE DANS LE P.I.B. EUROPEEN



IV - LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

D'après le IXe Plan, le taux d'investissement productif, (c'est-à-dire le niveau de l'investissement des entreprises, hors logement, exprimé en pourcentage du P.I.B.) devait retrouver en 1988 son niveau de 1973.

En raison du changement de comptabilité nationale intervenu en 1987, la comparaison entre les objectifs du Plan et de l'évolution observée ne peut pas être immédiate.

Selon le système de comptes utilisé par le IXe Plan, le taux d'investissement productif en volume pour l'ensemble des entreprises aurait dû passer de 11,4 % en 1982 à un peu plus de 12 % en 1988. Pour les seules entreprises industrielles, le taux aurait dû passer de 2,9 % en 1982 à 3,9 % en 1988. Dès lors, compte tenu des résultats de l'année 1982 tels qu'ils sont mesurés dans le nouveau système de comptabilité nationale, l'objectif du IXe Plan correspondait, pour 1988, à un niveau d'investissement productif dans l'ensemble des entreprises équivalant à 11 % du P.I.B., dont 3,7 % pour l'investissement dans les entreprises industrielles (industries agroalimentaires + industries manufacturières).

L'évolution observée est restée sensiblement en deça de ces objectifs comme le montre le tableau suivant.

INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS EN % DU P.I.B.
(en valeur)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (Estimation)
Ensemble des entreprises	10,3	9,7	9,3	9,4	9,4	9,6	9,9
dont :							
Entreprises industrielles ...	2,7	2,6	2,65	2,75	2,8	2,9	3,1

Sources : Comptes nationaux. Prévisions du B.I.P.E. pour 1988.

En chiffres ronds, l'objectif du IXe Plan correspondait à un accroissement de 10 % par an en volume de l'investissement industriel. Dans la réalité, la croissance a été en moyenne de 6 % l'an selon le profil annuel indiqué dans le tableau ci-après.

**TAUX ANNUEL DE CROISSANCE DE L'INVESTISSEMENT
DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES**
(en %, aux prix de 1980)

1983	1984	1985	1986	1987	1988 (Estimation)
- 0,8	+ 2,4	+ 6,6	+ 3,8	+ 7,5	+ 10

Sources : Comptes nationaux.

L'ampleur de l'écart ainsi constaté entre les objectifs du Plan et la réalité observée risque d'être sous-estimée si l'on perd de vue qu'en matière d'investissement le retard pris une année se répercute sur toutes les années suivantes.

Ainsi, comme on vient de le rappeler, le IXe Plan prévoyait une croissance de 10 % par an du volume de l'investissement industriel. Certes, ce taux de croissance pourrait être atteint en 1988, mais, compte tenu du "retard" pris les années précédentes, le niveau de l'investissement industriel prévu dans le IXe Plan pour 1988 était supérieur de 20 % à celui qui est en voie d'être réalisé.

En outre, les travaux économétriques sur lesquels se fondait le IXe Plan comportaient une hypothèse "forte" dont l'incidence était décisive mais qui ne s'est pas réalisée : "l'efficacité" des investissements (c'est-à-dire leur aptitude à créer des capacités de production compétitives et adaptées à la demande nationale et étrangère) devait être plus élevée que celle qui avait été observée sur le passé.

V - L'EVOLUTION DE L'EMPLOI

Comme on l'a vu plus haut, l'objectif affiché dans le IXe Plan en matière de croissance économique faisait référence au taux de croissance moyen de nos principaux partenaires de l'O.C.D.E.. Dans le domaine de l'emploi, le champ géographique servant de référence aux auteurs du IXe Plan était plus étroit puisque l'objectif était *"de continuer à obtenir, en termes d'emploi, les meilleurs résultats de la C.E.E."*. Les performances des Etats-Unis et du Japon se trouvent donc exclues de la base de comparaison à partir de laquelle doit s'apprécier l'exécution du IXe Plan en matière d'emploi.

On examinera successivement :

- l'évolution du nombre d'emplois,
- l'évolution du nombre de chômeurs.

A - Evolution du nombre d'emplois dans l'économie

Entre 1983 et 1988, le nombre d'emplois dans les différents pays de la C.E.E. a évolué, en chiffres arrondis, comme l'indique le tableau suivant.

**BILAN SCHEMATIQUE
DE L'EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS
DANS L'EUROPE DES DOUZE
ENTRE 1983 ET 1988**

	En milliers	En pourcentage
Royaume-Uni	+ 1 700	+ 7,2
Italie	+ 1 000	+ 4,5
Allemagne	+ 740	+ 2,9
Espagne	+ 380	+ 3,6
Pays-Bas	+ 230	+ 5
Portugal	+ 200	+ 5
Belgique	+ 120	+ 3,1
Grèce	0	0
Irlande	- 70	- 6
France	- 200	- 1
Total C.E.E.	+ 4 100	+ 3,5

Sources : *Statistiques de l'O.C.D.E. et budgets économiques de la C.E.E. juin 1988.*

Sur la période étudiée, c'est la France qui a obtenu les plus mauvais résultats. Cette contre-performance est à mettre en relation avec le fait que la croissance économique a été, comme on l'a vu, plus lente en France que chez nos principaux partenaires

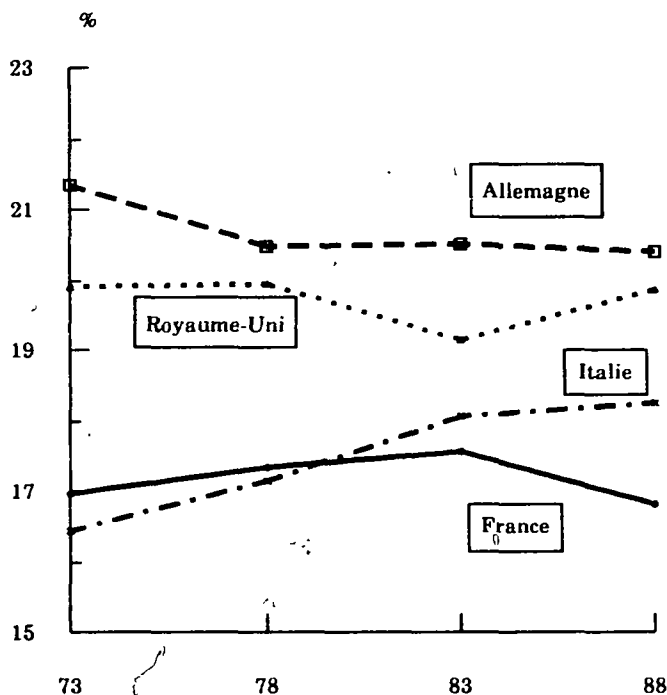
Encore doit-on remarquer que les pertes d'emplois en France (un peu plus de 200 000 entre 1983 et 1988) seraient plus élevées si on les calculait hors effet des mesures spécifiques pour l'emploi (essentiellement les travaux d'utilité collective et les stages d'initiation à la vie professionnelle). Ainsi l'évolution de l'emploi en France apparaît-elle, dans le tableau ci-dessus, moins défavorable que la tendance décrite, à l'époque, par la projection 1983-1988 élaborée, à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., par la Cellule économique du Sénat, qui laissait craindre 500 000 pertes d'emplois en cinq ans.

Cependant, il serait erroné de juger la dynamique de l'emploi dans les différents pays de la C.E.E. uniquement à partir du tableau ci-dessus.

Il est notoire, par exemple, que la brillante performance du Royaume-Uni sur la période 1983-1988 fait suite à une très forte contraction de l'emploi dans les années antérieures. Un commentaire de même type s'appliquerait à l'Allemagne. En revanche, la croissance de l'emploi en Italie s'inscrit dans le prolongement des années antérieures. Quant à l'évolution observée en France, elle aboutit à ce que le nombre d'emplois recensés en 1988 (y compris travaux d'utilité collective et stages d'initiation à la vie professionnelle) est à peu près le même qu'en 1973.

Graphique n° 9

NOMBRE D'EMPLOIS EN % DU TOTAL DE
L'EUROPE A 12



Le graphique n° 9 permet de schématiser les tendances de l'emploi dans les quatre principaux Etats membres de la C.E.E. depuis 1973. Ces quatre pays rassemblent les trois quarts du nombre des emplois existant dans l'Europe des Douze et le graphique indique comment évolue la part de chacun des quatre pays dans l'emploi européen :

- la part de l'Allemagne diminue régulièrement, passant de 21,3 % en 1973 à 20,4 % en 1988 ;
- après la forte baisse du début des années 1980, la part de l'emploi britannique retrouve en 1988 son niveau de 1973 (19,9 %) ;
- la part de l'Italie dans l'emploi européen a connu une progression ininterrompue, qui s'est cependant ralentie au cours des cinq dernières années : 16,5 % en 1973, 17,1 % en 1978, 18 % en 1983 et 18,2 % en 1988 ;
- la part de l'emploi français dans l'emploi européen passe de 17 % en 1973 à 17,6 % en 1983, conséquence d'un différentiel de croissance économique favorable à la France ; la tendance se renverse assez brutalement ensuite de sorte qu'en 1988 le nombre d'emplois en France (y compris T.U.C. et S.I.V.P.) ne représente plus que 16,8 % du total européen.

Sur les quinze dernières années, c'est donc l'Italie qui a bénéficié de l'évolution du nombre d'emplois le plus favorable.

B - Evolution du chômage

L'évolution du nombre de chômeurs ne dépend pas uniquement de la variation du nombre d'emplois. Entrent aussi en ligne de compte les effectifs de la population en âge de travailler et, au sein de celle-ci, la proportion de ceux qui se présentent sur le marché du travail. Cette proportion dépend à son tour des tendances à long terme des taux d'activité (en particulier les taux d'activité des

femmes) et de la situation du marché du travail qui peut inciter un certain nombre d'actifs potentiels à s'y présenter ou, au contraire, les en décourager.

Par exemple, si la croissance du nombre des emplois va de pair avec une baisse du chômage au Royaume-Uni, il n'en va pas de même en Espagne et en Italie.

En 1988, le nombre de chômeurs dans l'ensemble de l'Europe des Douze est approximativement supérieur de 1,3 million au niveau de 1983. Le tableau ci-dessous schématise l'évolution observée dans chaque pays.

**BILAN SCHEMATIQUE DE L'EVOLUTION DU
NOMBRE DE CHOMEURS
DANS L'EUROPE DES DOUZE
ENTRE 1983 ET 1988**
(Nombre de chômeurs enregistrés
selon la législation nationale, en milliers)

Royaume-Uni	- 570
Pays-Bas	- 140
Belgique	- 140
Allemagne	- 60
Danemark	- 50
Irlande	+ 40
Grèce	+ 40
Portugal	+ 50
France	+ 480
Espagne	+ 650
Italie	+ 1 000
Total C.E.E.	+ 1 300

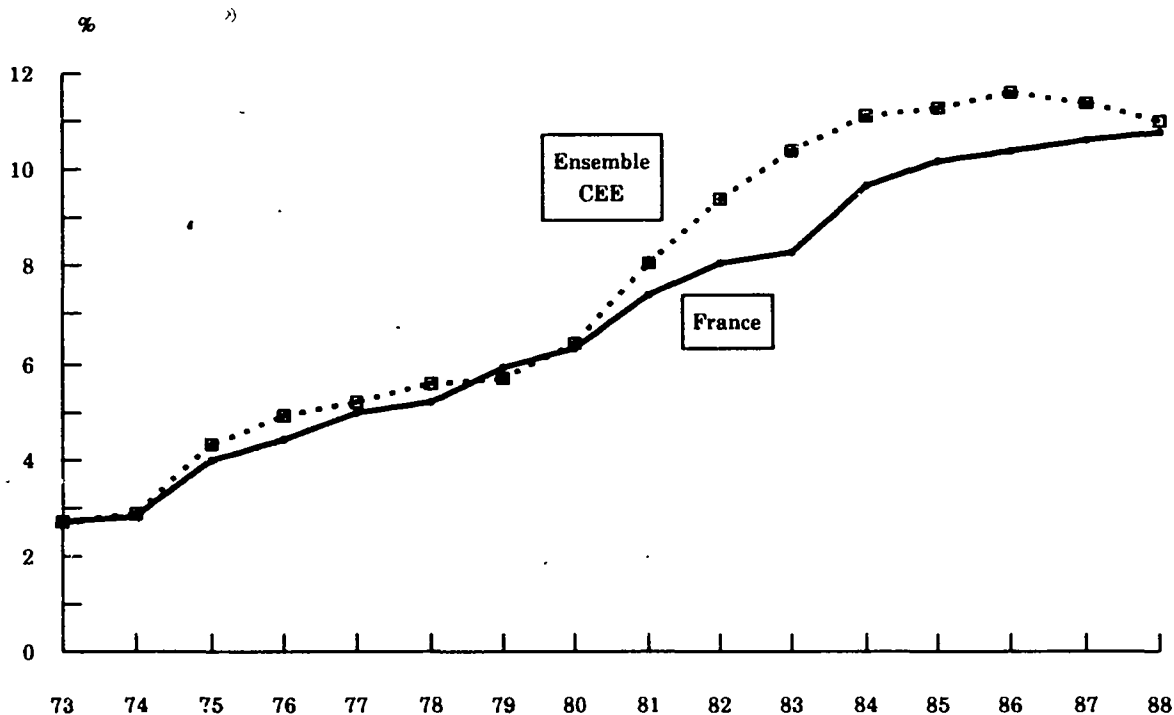
Pour l'essentiel, la montée du chômage en Europe vient donc de l'Italie, de l'Espagne (en dépit des créations d'emplois précédemment signalées dans ces pays) et de la France.

L'observation des quinze dernières années (graphique n° 10) montre que, en définitive, le taux de chômage en France correspond, en début comme en fin de période, à la moyenne européenne.

Cependant, alors qu'entre 1973 et 1980, les évolutions étaient très semblables, la montée du chômage a été mieux contenue en France au début des années 80 que dans l'ensemble de la Communauté. Mais cet écart en faveur de la situation française s'est progressivement résorbé à partir de 1984 et la tendance à l'amélioration apparue depuis deux ans au niveau de l'ensemble de la C.E.E. contraste avec la prolongation d'une tendance défavorable en France.

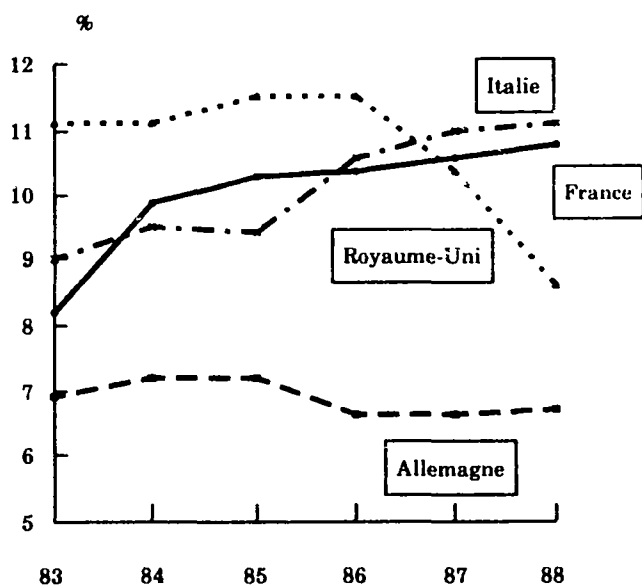
Graphique n° 10

TAUX DE CHOMAGE
(Définitions courantes)



Graphique n° 11

TAUX DE CHOMAGE
(Définitions harmonisées CEE)



Enfin, le graphique n° 11 permet de comparer l'évolution du taux de chômage (en données harmonisées) dans les quatre principaux pays de la C.E.E. au cours des années 1983 à 1988 : c'est en France que l'évolution du taux de chômage a été la plus défavorable.

CHAPITRE II

DEUX EXEMPLES D'INTERDEPENDANCE ENTRE PAYS EUROPEENS

Dans son précédent rapport d'information (n° 84, 1987-1988), votre Délégation soulignait la nécessité de **prendre en compte l'Europe dans le raisonnement économique.**

Au cours des derniers mois, des progrès ont été réalisés dans la mise au point de modèles économiques multinationaux permettant de décrire les interdépendances existant entre les économies nationales :

- En association avec douze instituts nationaux, la Commission des Communautés européennes développe une famille de modèles, baptisés "HERMES", qui ont déjà été utilisés pour la préparation du rapport sur le "coût de la non-Europe" ;

- Deux instituts français dont la Délégation pour la planification utilise les expertises (l'Observatoire français des conjonctures économiques et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales) viennent de mettre au point un modèle de l'économie mondiale : **MIMOSA.**

Par ailleurs, un **groupe de travail pour les études macroéconomiques** vient d'être constitué entre les services concernés des **principales assemblées parlementaires européennes.**

Ainsi se mettent en place des moyens qui permettront à votre Délégation d'insérer dans un cadre européen les travaux de projection sur l'économie française qu'elle vous présente périodiquement.

Dès aujourd'hui, votre rapporteur a tenu à vous soumettre deux ensembles de calculs - réalisés à l'aide du **modèle mondial ATLAS** de la Direction de la Prévision - illustrant, par des exemples précis, l'interdépendance des économies européennes :

- incidence, sur l'économie française, des hausses de salaires intervenues, en 1987, dans les pays voisins ;

- incidence, sur les principaux Etats membres de la C.E.E., du programme d'allégement de la fiscalité directe prévu pour 1990 en Allemagne.

I- INCIDENCE, SUR L'ECONOMIE FRANCAISE, DES HAUSSES DE SALAIRES INTERVENUES, EN 1987, DANS LES PAYS VOISINS

En 1987, les gains de pouvoir d'achat des salaires ont été sensiblement plus élevés dans les pays voisins de la France que dans notre pays :

GAINS DE POUVOIR D'ACHAT MOYEN PAR EMPLOYE EN 1987

	%
France	0,6
Allemagne	3,3
Italie	3,2
Pays-Bas	2,9
Belgique	2,4
Royaume-Uni	2,4

Source : *Perspectives économiques de l'O.C.D.E.*, n° 43, juin 1988.

Quelle aurait été l'évolution de l'économie française en 1987-1988 si, toutes choses égales par ailleurs (1), le pouvoir d'achat des salariés n'avait pas augmenté plus fortement chez nos voisins que chez nous ?

Pour répondre schématiquement à cette question, on a construit, à l'aide du modèle ATLAS, une variante où les gains de pouvoir d'achat des salariés observés en 1987 ont été minorés de 2,7 % en Allemagne, 2,6 % en Italie, 2,3 % aux Pays-Bas, 0,8 % en Belgique et au Royaume-Uni.

On examinera tout d'abord les principaux résultats de la variante dans ces cinq pays puis leurs conséquences pour l'économie française.

(1) On a supposé, en particulier, que les parités monétaires n'auraient pas été différentes de celles qui ont été observées.

A - Résultats de la variante dans les pays voisins

Les principaux enchaînements décrits dans la variante de moindre hausse des salaires chez nos voisins se schématisent comme suit :

- la **consommation** des ménages est amputée (malgré un fléchissement du taux d'épargne) et, cela freine la croissance du P.I.B.

- l'**inflation** est ralentie, ce qui améliore la compétitivité du pays étudié à l'égard des pays (notamment la France) où le pouvoir d'achat des salaires est relativement moins réduit (en variante) ;

- ce gain de compétitivité induit un mouvement des échanges extérieurs en volume (plus d'exportations et, dans le cas de l'Allemagne, moins d'importations) qui, suivant les pays, limite ou même annule l'incidence récessive du freinage de la consommation.

Ces enchaînements entrent en jeu dès la première année (1987), mais leurs conséquences apparaissent plus assurées la deuxième année (1988). Aussi, pour ne pas surcharger le tableau, se limitera-t-on à récapituler ci-dessous les principaux résultats de la variante pour l'année 1988.

EFFET D'UNE MOINDRE HAUSSE DES SALAIRES EN 1987

- Résultats pour l'année 1988 -

Ecart en pourcentage par rapport aux niveaux constatés (1)

	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Belgique	Royaume- Uni
Niveau des prix du P.I.B.	- 1,9	- 2,2	- 1,2	- 2,1	- 1,9
Niveau de la consommation des ménages (en volume)	- 0,7	- 0,2	- 1,1	- 0,6	- 0,1
Niveau des exportations (en volume)	0,8	1,0	0,9	0,7	0,6
Niveau des importations (en volume)	- 0,2	0,4	0,3	0,4	0,5
Niveau du P.I.B. (en volume) ..	0	0,1	0	- 0,1	0,1

(1) Il s'agit d'écarts sur les niveaux et non pas sur les taux de croissance : par exemple, en 1988, le niveau des prix observé en Italie, dans la variante, aurait été inférieur de 2,2 % à celui qui est constaté dans la réalité ; autrement dit, sur les deux années 1987-1988, le taux annuel d'inflation aurait été abaissé de 1,1 point.

B - Conséquences pour l'économie française

INCIDENCES SUR L'ECONOMIE FRANCAISE D'UNE MOINDRE HAUSSE DES SALAIRES DANS LES PAYS VOISINS EN 1987

- Résultats pour l'année 1988 -

Écarts en pourcentage par rapport aux niveaux constatés en 1988 (1)

Prix du P.I.B.	- 0,2
Prix de la consommation	- 0,4
Exportations (volume)	- 0,1
Importations (volume)	+ 0,5
Consommation des ménages (volume)	- 0,1
P.I.B. (volume) ¹	- 0,3

(1) Il s'agit d'écart sur les niveaux, et non pas sur les taux de croissance. Par exemple, en 1988, le niveau des prix de la consommation aurait été inférieur de 0,4 % au niveau constaté, ce qui aurait correspondu à une réduction de 0,2 point en moyenne du taux annuel d'inflation en 1987-1988.

En premier lieu, si les hausses de salaires observées en 1987 dans les pays voisins avaient été plus faibles, la demande étrangère adressée à la France aurait été moins soutenue.

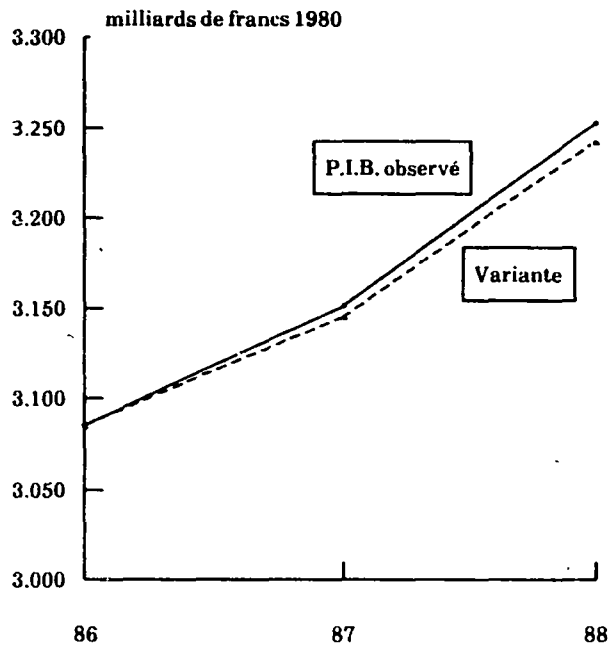
En second lieu, la plus grande modération des coûts de production étrangers auraient (à parités monétaires inchangées) diminué la compétitivité des produits français, à la fois sur le marché national et sur les marchés extérieurs. Certes, la moindre hausse des prix étrangers aurait eu une incidence modératrice sur l'inflation en France, mais le phénomène aurait été moins accentué que chez nos partenaires.

Demande étrangère plus faible et compétitivité plus menacée auraient entraîné une évolution moins favorable des échanges extérieurs en volume : en 1988, le volume des exportations aurait été amputé de 0,1 % par rapport au niveau observé et celui des importations accru de 0,5 %.

Cette évolution plus défavorable des échanges extérieurs français aurait eu un effet restrictif sur l'activité économique intérieure qui, par ses conséquences sur le niveau de l'emploi, aurait amputé la masse salariale. La moindre croissance de la consommation des ménages qui en serait résultée aurait contribué, à son tour, à limiter l'activité économique.

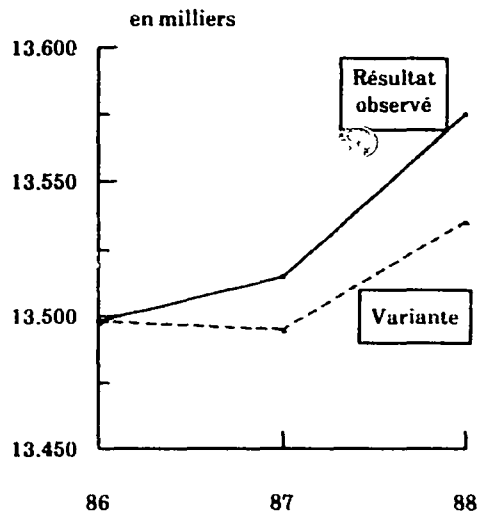
Le tableau ci-dessus chiffre ces différents enchaînements. On retiendra principalement qu'en 1988, le niveau du P.I.B. aurait été inférieur de 0,3 % à celui qui est enregistré. Dès lors, le nombre d'emplois aurait été réduit de 40 000. Les deux graphiques ci-après illustrent ces résultats.

NIVEAU DU P.I.B.



NOMBRE D'EMPLOIS SALARIES

(marchands, non agricoles)



II- **INCIDENCE DU PROGRAMME D'ALLEGEMENT DE LA FISCALITE DIRECTE EN ALLEMAGNE**

La résorption des déséquilibres mondiaux de balances des paiements implique une réduction simultanée du déficit des Etats-Unis et des excédents de l'Allemagne, du Japon et des pays asiatiques nouvellement industrialisés. L'obtention d'un tel résultat au moindre coût pour la croissance économique mondiale ne peut découler que d'une action coordonnée des principaux pays.

Parallèlement, l'existence en Europe de déséquilibres importants dans les échanges intracommunautaires empêchera de mobiliser le potentiel de croissance européen aussi longtemps que les pays excédentaires n'en prendront pas l'initiative.

Autant du point de vue mondial que du point de vue européen, le programme d'allègement de la fiscalité directe d'ores et déjà adopté en Allemagne est une mesure très positive. Pour ce motif, on peut regretter que sa mise en oeuvre ne soit pas plus rapide.

Un calcul de variante réalisé à l'aide du modèle ATLAS de la Direction de la Prévision permet d'illustrer les conséquences bénéfiques de ce programme.

Les principales conventions techniques retenues dans la simulation sont les suivantes :

- On simule un allègement d'impôts sur le revenu de 19 milliards de deutschmark dès 1988 (soit 0,9 % du P.I.B.) et on observe les effets de la mesure en 1988 et en 1989 dans les six principaux pays européens identifiés dans le modèle ATLAS (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique);
- On suppose que l'allègement fiscal n'est pas compensé par une réduction des dépenses publiques ou un alourdissement de la fiscalité indirecte ;
- On admet que la mesure n'a pas d'incidence sur les taux de change.

Les conséquences de la réduction des impôts directs en Allemagne peuvent se décrire de la manière suivante :

- hausse du niveau de vie en Allemagne
- plus de croissance en Europe ;
- rééquilibrage de l'économie mondiale.

A - Hausse du niveau de vie en Allemagne

ECARTS EN % PAR RAPPORT AUX NIVEAUX DES AGREGATS DANS LE COMPTE DE REFERENCE (1)

	Première année	Deuxième année
Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	2,2	2,8
dont : masse salariale	0,8	1,7
Consommation (volume)	1,4	2,1
Investissements (volume)	1,0	2,0
Exportations (volume)	0,1	0,15
Importations (volume)	1,5	2,4
P.I.B. (volume)	0,7	1,1
Prix du P.I.B.	0,15	0,45
Prix de la consommation	0,05	0,2

La réduction des impôts sur le revenu a, directement, un effet immédiatement favorable sur le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages.

A cela s'ajoute le surcroît de revenu induit par la relance de l'activité économique : le pouvoir d'achat du salaire par tête gagne 1 % en deux ans et le nombre d'emplois est accru de 130 000.

(1) Il s'agit d'écarts sur les niveaux et non pas sur les taux de croissance : par exemple, la deuxième année, le niveau du P.I.B. est supérieur de 1,1 % à la situation de référence, son taux de croissance étant majoré de 0,7 point la première année et de 0,4 point la deuxième année.

Aussi le pouvoir d'achat du niveau disponible des ménages est-il, la deuxième année, supérieur de 2,8 % à son niveau de référence.

Une partie de ce surcroît de revenu est affectée à l'épargne, mais la consommation des ménages allemands est tout de même majorée d'un peu plus de 2 % en deux ans.

L'investissement est majoré dans des proportions comparables.

Certes, une partie du supplément de demande intérieure se porte sur les importations, mais l'activité économique en bénéficie également puisque, la deuxième année, le niveau de P.I.B. est supérieur de 1,1 % à la situation de référence.

Le supplément d'activité économique (et les créations d'emplois qui lui sont associées) améliore le solde des finances publiques : pour une réduction d'impôt évaluée "ex ante" à 19 milliards de Deutschemark, le besoin de financement des administrations n'est accru que de 14 milliards de D.M. la première année et 11 milliards de D.M. la deuxième année.

La mesure étudiée a un effet légèrement inflationniste : la hausse des prix de la consommation est accélérée de 0,2 point en deux ans.

B - Plus de croissance en Europe

Pour quiconque veut "raisonner en européen", le bilan de la simulation ne doit pas se limiter à l'Allemagne, sauf à sous-estimer les résultats positifs de la mesure étudiée.

En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, l'activité économique dans les autres pays tire avantage des réductions d'impôt simulées en Allemagne.

ECARTS PAR RAPPORT AUX NIVEAUX DE REFERENCE

- Résultats pour la deuxième année de la simulation -

	Allemagne	France	Italie	Royaume- Uni	Pays-Bas	Belgique
- Ecart sur le niveau du P.I.B. (en %)	+ 1,1	+ 0,25	+ 0,25	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,35
- Ecart sur le niveau de l'emploi (en milliers)	+ 130	+ 30	+ 11	+ 10	+ 8	+ 6

On voit dans la première ligne de ce tableau que la relance allemande a un **effet d'entraînement** appréciable sur la croissance économique des pays voisins.

En termes d'emplois, le bilan est très significatif : si on limite l'analyse à l'Allemagne, on observe un gain de **130 000 emplois** ; mais si on prend en compte l'ensemble des six pays identifiés dans la simulation, le gain est de **195 000 emplois** (moitié plus).

On vérifie ainsi encore une fois - comme votre rapporteur le soulignait déjà l'an passé - que **raisonner à l'échelle d'un seul pays aboutit à sous-estimer les effets favorables** (d'un point de vue européen) **d'une politique de relance** (et, réciproquement, à surestimer les avantages d'une politique restrictive).

C - Rééquilibrage de l'économie mondiale

La mesure étudiée va dans le sens d'une réduction des déséquilibres de balances des paiements dont l'ampleur actuelle obère les perspectives de croissance mondiale.

La variante montre en effet que l'excédent extérieur de l'Allemagne serait réduit d'environ 3,5 milliards de dollars la première année et de 5,5 milliards de dollars l'année suivante.

Le solde des paiements courants des cinq autres pays européens identifiés dans la simulation (en particulier celui de la France) ne serait affecté que marginalement.

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, la réduction de l'excédent de la balance allemande des paiements aurait principalement pour contrepartie une amélioration des paiements courants des zones "Amérique du Nord" et "Pays en voie de développement", ce qui irait bien dans le sens d'un rééquilibrage de l'économie mondiale.

VARIATION DES SOLDES DES PAIEMENTS COURANTS

- Résultats pour la deuxième année
de la simulation -

(Milliards de dollars)

Allemagne	- 5,5
France, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique	+ 0,5
Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada)	+ 1,2
Japon	+ 0,7
Reste O.C.D.E.	+ 0,7
Pays socialistes	+ 0,7
Pays en voie de développement	+ 1,7
Total	0

CHAPITRE III

PERSPECTIVES A MOYEN TERME POUR L'ECONOMIE FRANCAISE

"Pour ce qui est de l'emploi, une projection de l'instant dans le futur proche et l'avenir lointain conduit à une situation tellement catastrophique qu'elle en devient invraisemblable".

Tels sont les termes dans lesquels les experts de l'*Observatoire français des conjonctures économiques* commentent les résultats de leur récente étude intitulée *"Emploi et chômage en France, en Europe et aux Etats-Unis aux horizons 1990, 1995 et 2000"*(1).

La vive inquiétude que reflètent ces propos contraste avec la vague d'optimisme qui s'est répandue au cours de l'été chez de nombreux commentateurs de la situation économique, à la suite de la révision en hausse des perspectives de croissance à court terme émanant des organisations internationales (F.M.I. et O.C.D.E.)

C'est plus sur l'horizon à moyen terme que sur l'évolution conjoncturelle que votre Délégation a vocation à vous apporter des éléments de réflexion. Or, à cet horizon, les travaux de projection dont nous disposons n'incitent guère à l'optimisme.

Comme toujours, les incertitudes qui affectent ces travaux ont trait à notre environnement international. On peut aujourd'hui les résumer par cette question : la crise mondiale est-elle derrière nous ou devant nous ?

Votre rapporteur s'arrêtera d'abord sur cette question.

Il vous présentera ensuite les principaux résultats de la projection à l'horizon 1991-1993 établie par la Cellule économique du Sénat à l'aide du modèle METRICX de l'I.N.S.E.E. et des *"Prévisions glissantes détaillées à l'horizon 1993"* que le Bureau d'informations et de prévisions économiques a publiées au mois de juin dernier.

Enfin votre rapporteur insistera sur deux sujets : le contenu en emplois de la croissance et la construction européenne.

(1) Lettre de l'O.F.C.E., n° 56, 29 juin 1988.

I- LA CRISE MONDIALE EST-ELLE DERRIERE NOUS OU DEVANT NOUS ?

Dans le domaine de la réflexion économique, comme dans beaucoup d'autres, il est difficile de résister au "syndrome des moutons de Panurge".

Il y a cinq ans, quiconque aurait voulu présenter une projection à moyen terme prenant pour hypothèse une baisse du dollar et un effondrement des prix du pétrole aurait eu beaucoup de mal à être pris au sérieux.

Aujourd'hui, quiconque ne se met pas à l'unisson du **grand soupir de soulagement** qui a suivi le **grand frisson** provoqué par le "krach" boursier d'octobre 1987, doit accepter le risque d'être pris pour un de "ces experts qui se trompent toujours".

Votre rapporteur prend ce risque. Mais il ne le prend pas tout à fait seul puisque son analyse rejoint celle que deux économistes renommés viennent de publier avec talent à l'intention du grand public (1), en s'appuyant sur un texte d'un intérêt majeur - mais d'un accès plus difficile - reproduit dans l'annexe n° 3 au présent rapport : *la déclaration des trente-trois économistes de treize nationalités différentes réunis à Washington les 23 et 24 novembre 1987.*

Une crise est sans doute derrière nous : celle dont le quadruplement des prix du pétrole à la fin de 1973 a été à la fois le révélateur et le déclencheur.

Mais une autre crise n'est-elle pas devant nous ?

La crise boursière de l'automne 1987 a été une conséquence de l'instabilité monétaire et financière engendrée par les **déséquilibres mondiaux de balances des paiements** et les **fluctuations erratiques des taux de change**.

Grâce à la réaction des autorités monétaires des principaux pays - qui gardent le souvenir des erreurs commises lors de la crise de 1929 - les conséquences du "krach boursier" d'octobre 1987 ont pu être circonscrites à la "**sphère financière**" sans affecter apparemment la "**sphère réelle**".

Le passage entre les deux sphères s'effectue par exemple lorsque les défaillances d'institutions bancaires et d'entreprises fortement engagées sur les marchés financiers déclenchent des **raillites "en cascade"**. Cela, les autorités monétaires ont pu l'empêcher à l'automne dernier, en mettant aussitôt à la disposition de l'économie les liquidités nécessaires.

(1) Michel ALBERT et Jean BOISSONNAT, "**Crise, krach, boom**", Ed. Seuil, Paris, 1988, 250 pages.

Mais il faudrait être bien myope pour ne point se rendre compte que la thérapeutique ainsi mise en oeuvre ne résoud en rien les déséquilibres fondamentaux dont la crise boursière était un symptôme. Si ces déséquilibres ne se corrigeaient pas, il y aurait lieu de craindre la survenance de crises de plus grande ampleur qu'il ne serait pas indéfiniment possible d'enrayer par un gonflement de la masse monétaire.

Il serait présomptueux de croire que les enseignements tirés de la crise des années trente suffisent à garantir qu'un débordement d'une crise financière sur l'économie réelle peut désormais être empêché. De même que "la nature a horreur du vide", l'économie a horreur des déséquilibres. A force de différer les ajustements, l'économie mondiale peut très bien se retrouver dans une situation de crise face à laquelle tous les moyens d'intervention jusqu'ici pratiqués deviendraient inopérants.

L'appel des trente-trois experts, reproduit dans l'annexe n° 3, met en évidence la véritable ampleur des déséquilibres à corriger et souligne l'insuffisance radicale des mesures prises jusqu'ici pour y remédier.

De cette insuffisance, la proximité des élections présidentielles américaines est sans doute partiellement responsable. Mais, quelle que soit la politique mise en oeuvre par la future Administration, la réduction du déficit extérieur des Etats-Unis sera une menace pour la croissance mondiale si les pays en excédent ne mettent pas résolument en oeuvre (comme le Japon a commencé de le faire) une politique de soutien de la demande intérieure.

Le rééquilibrage des échanges extérieurs des Etats-Unis fait courir moins de risques à leur propre croissance qu'à celle de leurs concurrents. Par exemple, une politique de restriction de la demande intérieure combinée à une dévaluation "agressive" du dollar changerait le "moteur" de la croissance américaine sans la "casser", tout en amputant la valeur réelle des créances en dollars accumulées par les étrangers. Devenus premiers débiteurs de la planète, les Etats-Unis ne seront pas nécessairement animés du même zèle anti-inflationniste que leurs créanciers.

Un tel scénario serait désastreux pour les partenaires des Etats-Unis, dont la croissance serait inhibée par la perte de débouchés extérieurs.

Comme le démontre la déclaration des trente-trois experts, la seule alternative à ce scénario consiste en ce que les partenaires des Etats-Unis - et notamment l'Europe prise dans son ensemble - soutiennent, de façon concertée, leur propre demande intérieure, de façon à compenser, au niveau mondial, la restriction de la demande intérieure américaine.

Retenons la dernière phrase de l'appel des experts : "A moins d'une action décisive pour extirper les déséquilibres à la racine, les prochaines années pourraient bien être les plus troublées depuis les années trente".

II - PRINCIPAUX RESULTATS DE DEUX PROJECTIONS A MOYEN TERME DE L'ECONOMIE FRANCAISE

Les deux projections à moyen terme étudiées par votre Délégation (1) reposent sur des hypothèses d'environnement international assez voisines. Tout en excluant que les tendances actuelles (croissance mondiale soutenue coexistant avec de très grands déséquilibres de balances des paiements) puissent se prolonger pendant cinq ans, ces hypothèses ne correspondent pas à un choix clair entre les deux scénarios de rééquilibrage évoqués plus haut (rééquilibrage par la concurrence avec récession mondiale ou rééquilibrage par des politiques concertées) : comme il est naturel dans un exercice exploratoire, elles ont un caractère hybride et elles décrivent des perspectives moins sombres qu'un "scénario-catastrophe" mais moins favorables qu'un scénario de coopération réussie.

Le tableau ci-dessous compare les principaux résultats de ces deux projections.

PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS A L'HORIZON 1993
Variation annuelle moyenne en % entre 1987 et 1993

	B.I.P.E.	METRIX
- P.I.B. (volume)	1,9	2,3
- Consommation des ménages (volume)	1,8	1,4
- F.B.C.F. totale (volume)	2,3	4,4
- Importations (volume)	3,7	3,6
- Exportations (volume)	3,4	4,2
- Prix de la consommation	3,1	3,0
- Pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête	1,4	0,8
- Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	1,7	1,4
- Nombre d'emplois de salariés	0	- 0,1

(1) "Une projection macroéconomique à l'horizon 1991-1993" établie par la Cellule économique du Sénat à l'aide du modèle METRIX de l'I.N.S.E.E. (voir Annexe n° 1) et "La France dans l'Europe de 1993", Prévisions glissantes détaillées du Bureau d'informations et de prévisions économiques (juin 1988).

Dans les deux projections, le **taux de croissance** de l'économie française est un peu inférieur à la croissance moyenne de nos partenaires. L'écart entre les deux projections (taux de croissance de 1,9 % dans l'une et de 2,3 % dans l'autre) correspond au fait que, dans la projection METRICX, les hypothèses de croissance étrangère sont un peu plus favorables que dans la projection B.I.P.E. (1).

Cet écart entre les taux de croissance résultant des deux projections, s'accompagne d'un écart de sens inverse sur les perspectives qu'elles retiennent pour les **tendances de la productivité** (2). Dès lors, leurs diagnostics sur l'évolution de l'emploi sont identiques et correspondent à une quasi-stabilité du nombre des emplois.

Compte tenu de nos structures démographiques, le **nombre des actifs potentiels** devrait continuer d'augmenter au rythme d'environ 180 000 par an en moyenne. Aussi la stabilisation du nombre des emplois que décrivent les projections serait loin de permettre d'enrayer l'aggravation du chômage.

D'après la projection présentée dans l'annexe n° 1 (qui suppose le maintien des dispositifs actuels de lutte contre le chômage), le **taux de chômage** atteindrait 14 % de la population active en 1993. Le commentaire des perspectives de l'emploi cité en tête du présent chapitre prend ici tout son sens.

Tous les résultats de cette projection ne sont cependant pas négatifs. En particulier, la structure de notre balance commerciale s'y améliore de façon très nette : l'objectif explicitement visé dans la projection est en effet de dégager, en fin de période, un **excédent de nos échanges extérieurs** de biens et services analogue à celui qui a été obtenu en 1986. La recherche de cet objectif correspond à l'hypothèse faite d'une **quasi-stabilité du franc par rapport au deutschemark** (en dépit d'une inflation un peu plus rapide en France qu'en Allemagne).

Cette **caractéristique essentielle** de la projection METRICX la distingue de celle du B.I.P.E. où n'apparaît aucune amélioration de notre balance commerciale.

(1) *En particulier, les bons résultats de l'année 1988 sont mieux pris en compte dans la projection METRICX élaborée plus récemment que les prévisions du B.I.P.E..*

(2) *L'évolution de la productivité - variable tout à fait centrale dans une projection - est évoquée dans la troisième partie de ce chapitre.*

La dynamique de la croissance est donc très différente dans les deux projections :

- dans la projection METRICX (cf. annexe n° 1), l'amélioration du solde extérieur est conditionnée par une politique de régulation de la demande intérieure reposant essentiellement sur la limitation à 0,8 % par an en moyenne de la revalorisation du pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête (contre 1,4 % par an dans la projection du B.I.P.E.) ;
- dès lors, la consommation des ménages (comme leur revenu disponible) augmente moins dans le compte METRICX (1,4 % par an) que dans la projection du B.I.P.E. (1,7 % par an) ;
- à l'inverse, l'investissement est plus dynamique dans la projection METRICX (+4,4 % par an contre + 2,3 % dans la prévision du B.I.P.E.) et il en va de même pour les exportations (+ 4,2 % par an contre + 3,4 %).

Pour reprendre les termes consacrés, la croissance est "plus vertueuse" dans la projection METRICX que dans celle du B.I.P.E..

*
* *

III - QUELQUES QUESTIONS POUR ECHAPPER A "LA DICTATURE DU COURT TERME"

Quand, échappant à "la dictature du court terme", on s'interroge sur les tendances profondes de l'économie, on se retrouve en face de questions qui ne changent guère d'une année à l'autre.

Aussi votre rapporteur est-il parfois conduit à se répéter : c'est le reproche à encourir quand on s'attache à cerner les problèmes fondamentaux.

Cette année, comme l'année dernière, trois grandes questions conditionnent les perspectives à moyen terme de l'économie française :

- 1° - Peut-on espérer une reprise durable de la croissance mondiale ?

Cette question a été discutée dans la première partie de ce chapitre.

- 2° - Pour un rythme donné de progression du P.I.B., le contenu en emplois de la croissance française pourrait-il être plus élevé ?

Cette question, d'une actualité permanente, reprend le thème, souvent abordé par votre rapporteur, du bon usage des facteurs de production (capital et travail).

- 3° - Une intégration européenne plus poussée améliorerait-elle les perspectives de croissance pour l'économie française ?

A - LE CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE POURRAIT-IL ETRE PLUS ELEVE ?

Quand une entreprise renouvelle ses équipements pour produire autant avec moins de main-d'oeuvre (ce qui revient à substituer le capital au travail sans augmenter la production), il en résulte une augmentation de la productivité du travail (même production avec moins de main-d'oeuvre) et une baisse de la productivité du capital (même production avec un équipement plus cher) (1).

Le caractère plus ou moins avantageux de cette substitution dépend des coûts relatifs du capital et du travail. Mais, dans tous les cas, l'incidence économique d'un investissement est radicalement différente selon qu'il a pour objet de produire autant avec moins de main-d'oeuvre, ou de produire davantage avec autant de main-d'oeuvre, ou de produire encore plus avec davantage de main-d'oeuvre.

Dans notre pays, l'énormité des charges sociales pesant sur les salaires déforme considérablement les coûts relatifs "naturels" des facteurs de production, ce qui conduit sans doute à éloigner de l'optimum l'usage qui en est fait.

Par ailleurs, la baisse constante de la productivité du capital observée sur le passé contribue à expliquer que, malgré l'augmentation régulière de la part des entreprises dans le partage de la valeur ajoutée, le taux de profit (c'est-à-dire, grosso modo, le rapport entre le profit réalisé et le capital investi) ne se redresse qu'assez lentement.

En s'appuyant sur une étude récemment publiée par l'O.C.D.E. (2), l'annexe n° 1 au présent rapport (pages 82-83) fait une comparaison très éclairante entre les tendances de la productivité des facteurs de production observées, depuis le premier choc pétrolier, dans quatre pays : France, Allemagne, Italie, Etats-Unis.

(1) La mesure de la productivité du capital se déduit du rapport entre la valeur ajoutée et la valeur des équipements.

(2) "La productivité totale des facteurs : aspects macroéconomiques et structurels de son ralentissement", *Revue économique de l'O.C.D.E.*, 1988, n° 10.

Il en ressort que l'économie française est en même temps celle où la productivité du travail a le plus augmenté et celle où la productivité du capital a le plus diminué. L'économie française est ainsi celle qui a le plus "économisé" le travail - en l'occurrence le facteur le plus abondant - et le plus "consommé" le capital - en l'occurrence le facteur le plus rare puisque les biens d'équipement sont largement importés.

Or, la rationalité économique commande, au contraire, d'utiliser de manière "intensive" le facteur le plus rare et de manière "extensive" le facteur le plus abondant (dans le secteur agricole, il en va ainsi de la terre qui, selon les pays et les régions, est un facteur de production plus ou moins rare).

Il n'est donc guère surprenant que, parmi les quatre pays cités, ce soit en France que le taux de chômage ait le plus augmenté depuis le premier choc pétrolier.

De fait, l'économie française s'est comportée comme si le facteur travail n'y devenait pas plus "abondant" qu'en Allemagne alors que, entre 1973 et 1986, la population d'âge actif (15-64 ans) n'a augmenté que de 8,8 % en Allemagne contre 12,2 % en France.

En revanche, on constate qu'en Italie (où la population d'âge actif a augmenté de 11,6 % entre 1973 et 1986) et aux Etats-Unis (où elle a crû de 19,5 %), les tendances de la productivité de chaque facteur de production ont été plus conformes à leur degré relatif d'abondance ou de rareté.

Tout s'est passé comme si l'économie française avait cherché son "modèle" de l'autre côté du Rhin alors qu'il se trouvait plutôt au-delà des Alpes.

On a ainsi le sentiment que l'économie française a su moins bien que les autres adapter l'utilisation de ses facteurs de production à leur degré relatif d'abondance ou de rareté. Autrement dit, la combinaison des facteurs de production (capital et travail) s'est éloignée de la "rationalité économique".

Si des modifications de comportements devaient intervenir en la matière, les perspectives économiques en seraient améliorées par rapport aux représentations qu'en donne un modèle estimé sur le passé.

On peut noter à cet égard que telle est bien la finalité des mesures pour l'emploi annoncées par le Gouvernement le 14 septembre. Dès lors qu'elles reflètent le souci d'alléger le "coût fiscal et social" du travail, ces mesures vont en effet dans le bon sens. En leur état actuel, on ne peut cependant pas dire qu'elles modifient radicalement les données du problème puisque, comme le montrait une étude réalisée l'année dernière par l'O.F.C.E. pour la Commission des Finances, le coût que l'entreprise attribue au facteur travail représente trois fois son coût pour la Nation.

B- L'INTEGRATION EUROPEENNE PEUT-ELLE ACCELERER LA CROISSANCE FRANÇAISE ?

Comme le démontre l'étude de l'O.F.C.E. citée au début de ce chapitre (1), la crise de l'emploi, qui fut européenne jusqu'à aujourd'hui, risque de devenir française dans l'avenir. (Voir le graphique n° 10 figurant à la page 20 du présent rapport).

A défaut d'un rythme de créations d'emplois supérieur à la moyenne européenne (et donc beaucoup plus élevé qu'en Allemagne), la France serait le seul pays en crise dans une Europe ayant retrouvé son équilibre.

Autrement dit, l'idée que la croissance de l'économie française puisse ne pas être sensiblement supérieure à celle de l'économie allemande dans les dix prochaines années apparaît aujourd'hui comme une perspective à proprement parler insupportable (2).

Certes, comme on l'a vu dans le premier chapitre du rapport, le taux de croissance du P.I.B. a généralement été, dans le passé, plus élevé en France qu'en Allemagne. Mais cela est allé de pair avec une forte dépréciation du franc par rapport au deutschemark.

Si l'objectif d'unification de l'Europe interdit désormais d'utiliser le taux de change pour créer un différentiel de croissance en faveur de la France, existe-t-il une chance de voir l'économie française tirer profit du potentiel de croissance que la démographie lui offre pour encore une quinzaine d'années ?

Peut-on espérer (comme, en leur temps, les auteurs du IXe Plan) que l'économie française puisse - sans dévaluation - "faire mieux" que ses principaux partenaires, soit en gagnant sur eux des parts du marché mondial, soit en perdant moins qu'eux des parts du marché intérieur ?

Peut-on s'attendre à ce qu'un déficit structurel de la balance française des paiements courants soit durablement compensé par un excès d'épargne de l'Allemagne ? En d'autres termes, faut-il inciter les capitaux allemands à venir créer des emplois en France ?

Ou faudrait-il que, selon un schéma séculaire, les chômeurs du pays à "excédent démographique" aillent chercher des emplois dans le pays à "déficit démographique" ?

Voilà les graves questions qui viennent à l'esprit quand on raisonne dans le cadre national.

-
- (1) "Emploi et chômage en France, en Europe et aux Etats-Unis aux horizons 1990, 1995 et 2000", Lettre de l'O.F.C.E., n° 56, 29 juin 1988.
- (2) Pour ce qui est du rythme de croissance, les potentialités (et les besoins) de l'économie française sont plus proches de celles de l'Italie ou de l'Espagne que de celles de l'Allemagne.

Raisonner dans le cadre européen améliore-t-il les perspectives ?

Certes, les analyses de la Commission des Communautés relèvent avec constance qu'il existe un potentiel de croissance à l'intérieur de l'Europe prise dans son ensemble.

Mais le polycentrisme de l'Europe empêche de mobiliser ce potentiel : l'intégration est déjà trop avancée pour qu'un pays puisse faire "cavalier seul" mais pas encore assez poussée pour que disparaisse la contrainte que fait peser sur les pays déficitaires l'existence de déséquilibres importants dans les échanges intra-communautaires.

A coup sûr, l'enjeu essentiel de l'union monétaire de l'Europe est précisément la "dissolution" de ces déséquilibres intra-communautaires puisque une telle union impliquerait un taux de change unique à l'égard des monnaies extérieures à la Communauté et donc la mise en commun des réserves de change.

Cependant, l'instauration d'une véritable union monétaire s'accompagnerait nécessairement de l'émergence de flux corrigeant les déséquilibres inter-régionaux qui ne pourraient plus être compensés par des ajustements de taux de change : mouvements de main-d'oeuvre, flux financiers et monétaires, transferts de ressources par la fiscalité et les dépenses publiques.

Ces quelques réflexions conduisent à une évidence : la poursuite de l'intégration européenne ne peut pas indéfiniment ignorer la primauté du politique.

Certes, l'Europe de l'Histoire a d'abord été celle des marchands. Dans le prolongement de cette tendance, la création du "Marché commun" a été le moyen de contourner les méfiances de l'après-guerre et "l'achèvement du grand marché" est un peu le succédané de "l'Union européenne".

Ainsi les centres nationaux de décision en matière de politique économique perdent-ils de plus en plus leur autonomie et leur efficacité, sans que leur soit pour autant substitué un centre communautaire de régulation doté d'une légitimité démocratique.

Peut-on imaginer que l'Europe devienne "championne du monde de la dérégulation" sans même l'avoir voulu et qu'elle se transforme, comme le redoutent MM. Albert et Boissonnat (1) en une zone de concurrence sauvage entre les monnaies, les réglementations et les fiscalités ?

(1) "Crise, krach, boom", op. cit. p. 173 et suivantes.

Retenons la conclusion très "politique" de ces deux auteurs (1) :

"L'Europe de 1992 lance le Marché unique à l'assaut des Etats nationaux. Elle va les démanteler. Mais l'anarchie qui en résultera peut avoir deux conséquences :

Ou bien les peuples prendront peur et ils se révolteront contre ce désordre, reconstruisant ici ou là des fortins pour se protéger ; ce sera la première guerre de sécession européenne. (...)

Ou bien les responsables sauront construire les fondations d'un Etat multinational minimum, et un nouvel ordre naîtra du désordre."

Appliquée à l'économie française, cette alternative peut se traduire ainsi :

- ou bien, un **retour en arrière**, avec l'abandon (en fait sinon en droit) du système monétaire européen ;
- ou bien, une **"fuite en avant"**, avec l'institution d'une monnaie européenne unique et le "saut" institutionnel et politique que cela implique.

La **situation intermédiaire** que nous connaissons actuellement ne paraît pas tenable à moyen terme : c'est, aux yeux de votre rapporteur, la principale conclusion à retirer des travaux de projection. Certes, l'intégration européenne offre à l'économie française **une chance de déployer son potentiel de croissance**. Mais force est de constater qu'à l'heure actuelle, cette chance est loin d'être **une assurance**.

(1) *Op. cit.* p.213.

CHAPITRE IV

PERSPECTIVES A MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Traditionnellement, à l'approche de la discussion budgétaire au Sénat, votre rapporteur prolonge ses réflexions sur les perspectives macroéconomiques par une analyse plus précise de la situation des **finances publiques**.

Naturellement - est-il encore nécessaire de le rappeler ? - les observations qui peuvent être faites en ce domaine sont largement **déterminées par le contexte macroéconomique**.

Or la projection des finances publiques présentée dans l'**annexe n° 2** a été construite sur la base d'un scénario macroéconomique - analysé dans l'**annexe n° 1** - qui soulève de redoutables questions, comme on vient de le voir au chapitre précédent. La projection ainsi élaborée constitue donc un **exercice exploratoire** dont la finalité n'est pas de fournir une description réaliste de l'évolution des finances publiques dans les cinq prochaines années, mais simplement de proposer des points de repère chiffrés.

Outre le fait que le scénario macroéconomique sous-jacent décrit **une croissance de l'économie française trop lente pour inverser la tendance à l'aggravation du chômage**, sa caractéristique la plus déterminante pour l'évolution des finances publiques est la **prolongation de la rigueur salariale** : les gains de pouvoir d'achat du **salaire brut par tête** dans les entreprises seraient limités à **0,8 % par an** en moyenne entre 1988 et 1993 (1). Compte tenu des relèvements de cotisations sociales incorporées dans la projection, cette évolution du **salaire brut** équivaldrait, en moyenne sur la période, à une **stabilité du pouvoir d'achat du salaire net par tête**.

La modération des salaires se répercute à la fois sur les dépenses et les recettes publiques : freinage des charges salariales de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux ; modération des prestations sociales indexées sur les salaires ; en contrepartie, progression médiocre du produit des cotisations sociales.

Par ailleurs, la projection des finances publiques repose sur des hypothèses spécifiques dont les lignes générales sont les suivantes :

- 1°) - On a raisonné à **législation fiscale constante** (en incluant cependant des aménagements proposés dans le projet de loi de finances pour 1989).

Il n'a pas été tenu compte des modifications que nécessitera, à l'horizon de la projection, l'**harmonisation des fiscalités** au sein de la Communauté européenne. De fait, alors que les négociations engagées à ce sujet en sont encore à leur phase initiale, il n'eût guère été raisonnable d'en préjuger les résultats.

- 2°) - Pour préserver l'**équilibre des régimes sociaux**, on a supposé que l'essentiel des recettes nouvelles serait demandé aux ménages.

(1) *Rappelons ici que cette limitation n'est pas imposée par la situation financière des entreprises mais par l'objectif d'une amélioration sensible de notre commerce extérieur allant de pair avec une quasi-stabilité du taux de change du franc par rapport au mark.*

- 3°) - **Les hypothèses retenues en matière de dépenses correspondent à une extrapolation raisonnée des tendances passées. La priorité donnée par le Gouvernement à la formation et à la recherche n'a pas pu être prise en compte, puisque l'effort envisageable par les diverses collectivités publiques n'a pas encore été évalué.**
- 4°) - **De même, l'impossibilité d'en faire une estimation vraisemblable a conduit à ne pas tenir compte de l'incidence que l'épidémie de S.I.D.A. pourrait avoir sur les dépenses de santé d'ici 1993.**

C'est au moyen d'un ensemble de graphiques brièvement commentés que les pages suivantes résument les résultats de la projection présentés de façon détaillée dans l'annexe n° 2.

I - PROJECTION DES DEPENSES SOCIALES

1° - Prestations-vieillesse

Hors pré-retraites (régime "garantie de ressources" arrivant pratiquement à extinction en 1993), la masse des pensions proprement dites augmente, en francs constants, de 3,9 % par an entre 1987 et 1993. L'indexation supposée des pensions sur le salaire net moyen par tête équivaut ici à une indexation sur les prix.

Entre le début et la fin de la période, le facteur de croissance en volume affectant ces prestations (évolution démographique et augmentation de la durée moyenne de cotisation) va en s'atténuant.

2° - Prestations-maladie

Les dépenses hospitalières augmentent seulement de 1,3 % par an à prix constants : c'est la conséquence de la rigueur salariale (les frais de personnel constituent 70 % des dépenses) et de la limitation à 1 % par an de la marge de croissance en volume des budgets des hôpitaux.

Les autres dépenses progressent nettement plus vite (3,6 % par an en volume), en supposant que le pouvoir d'achat par tête des médecins soit maintenu et que les taux de remboursement des médicaments ne soient pas modifiés.

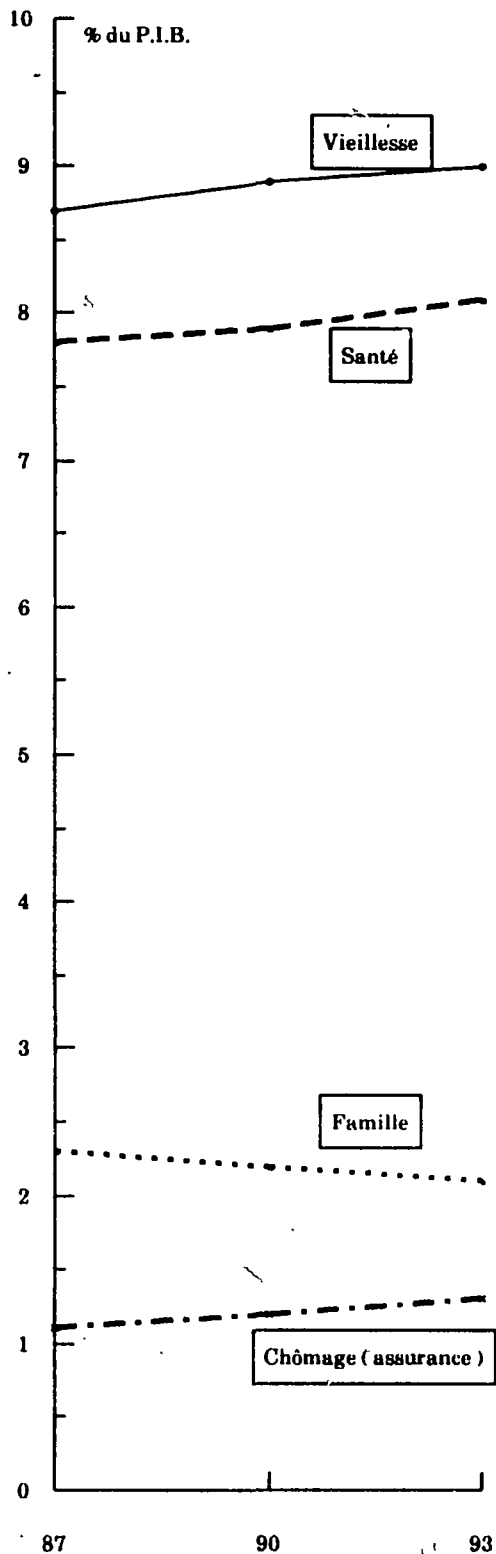
3° - Famille

Les seuls facteurs d'accroissement (en volume) des dépenses sont les transferts au Fonds national de l'habitat (aide au logement) et à la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (prise en charge des cotisations des parents au foyer).

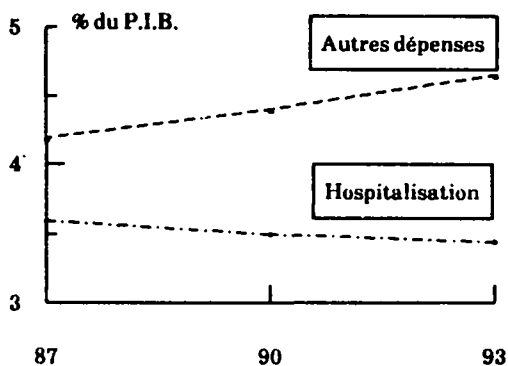
4° - Assurance-chômage

Ces dépenses évoluent parallèlement au nombre d'allocataires qui, dans la projection, augmente d'un tiers entre 1987 et 1993.

DEPENSES DES REGIMES SOCIAUX



DEPENSES DE SANTE



Vieillesse	+ 0,3
dont :	
Pré-retraites	- 0,4
Autres prestations	+ 0,7
Santé	+ 0,3
dont :	
Hospitalisation	- 0,15
Autres dépenses	+ 0,45
Famille	- 0,2
Chômage (assurance)	+ 0,2
TOTAL	+ 0,6

II - PROJECTION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

A - LE REEQUILIBRAGE DU REGIME GENERAL

On a d'abord supposé que, au lieu de compenser partiellement le déficit des autres branches, l'excédent de la **branche accidents du travail** serait rétrocédé aux entreprises par une baisse des cotisations (en fin de projection, la réduction représente 6 milliards de francs par an).

Pour l'**assurance-vieillesse**, on a fait l'hypothèse d'un relèvement des cotisations des salariés : ce relèvement devrait atteindre 3,1 points (sur salaires plafonnés) d'ici 1990 et 1,5 point de plus entre 1990 et 1993.

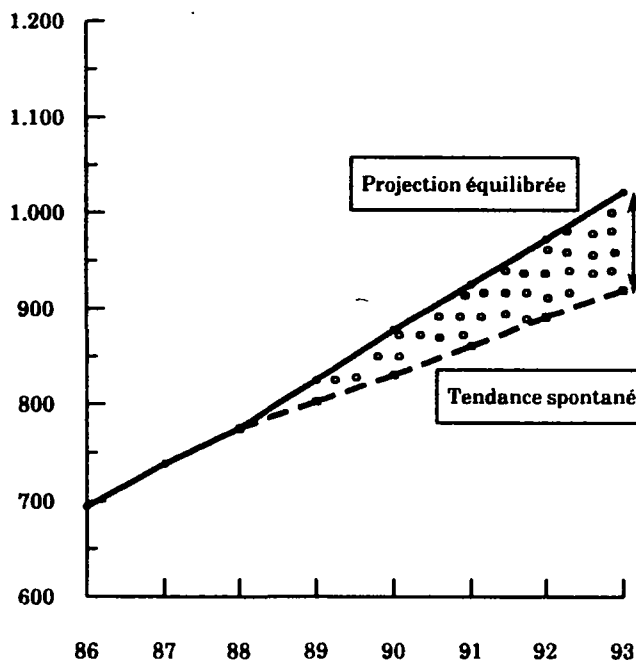
Pour l'**assurance-maladie**, on a supposé le rétablissement d'un **prélèvement sur les revenus** :

- si l'assiette en était constituée par les seuls **revenus imposables**, le taux devrait en être porté à 0,8 % d'ici 1990 et à 2,8 % au terme de la projection ;
- si ce prélèvement était assis sur l'**ensemble des revenus** (par exemple au moyen d'une **retenue à la source**), son taux pourrait ne pas excéder 0,4 % en 1990 et 1,3 % en 1993.

Enfin, à condition que l'Etat compense la baisse de cotisations décidée dans le cadre du "Plan-emploi" annoncé le 14 septembre, l'équilibre financier de la Caisse nationale d'**allocations familiales** serait préservé.

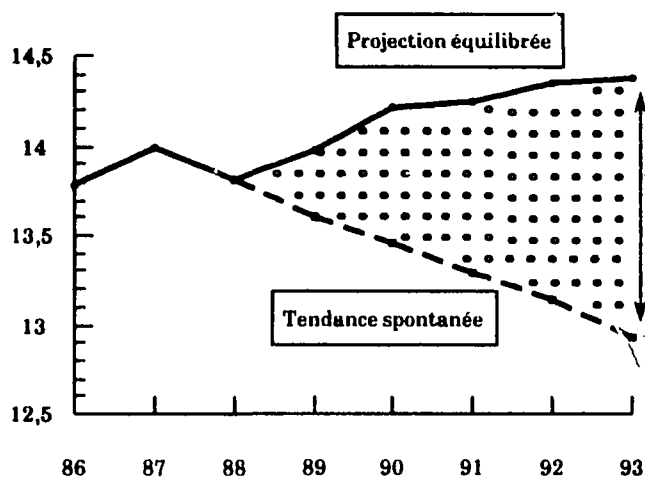
RESSOURCES DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE

EN MILLIARDS DE FRANCS



Rééquilibrage (milliards de francs en 1993)	
Acc. travail	- 6
Maladie	+ 42
Vieillesse	+ 66
Total	+ 102

EN % DU P.I.B.



Rééquilibrage (Points de P.I.B. en 1993)	
Acc. travail	- 0,1
Maladie	+ 0,6
Vieillesse	+ 0,9
Total	+ 1,4

Variation 1987-93	
Tendance ...	- 1 point
Projection ..	+ 0,4 point

B - ENSEMBLE DES REGIMES

Les besoins du Régime général correspondent à l'essentiel des mesures de rééquilibrage incorporées dans la projection : en supposant que ces mesures préservent, année après année, l'équilibre des différents régimes, on aboutirait, en fin de projection, à un total annuel proche de 140 milliards de francs, dont un peu plus de 100 milliards de francs pour le Régime général.

Deux autres groupes de régimes appellent des observations.

1° - Les régimes complémentaires de retraite

Les mesures de rééquilibrage introduites dans la projection représentent annuellement une dizaine de milliards de francs à l'horizon de la projection. Elles concernent essentiellement le régime des cadres (A.G.I.R.C.), déséquilibré par l'augmentation rapide du nombre des pensionnés, et le régime des agents non-titulaires des administrations publiques (I.R.C.A.N.T.E.C.) dont les effectifs de cotisants sont amputés par les titularisations.

Ces résultats sont subordonnés au maintien d'un dispositif spécifique de prise en charge du coût, pour le régime des cadres et celui des salariés, de l'abaissement à 30 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

2° - Assurance-chômage (U.N.E.D.I.C.) et "Association pour la structure financière"(A.S.F.)

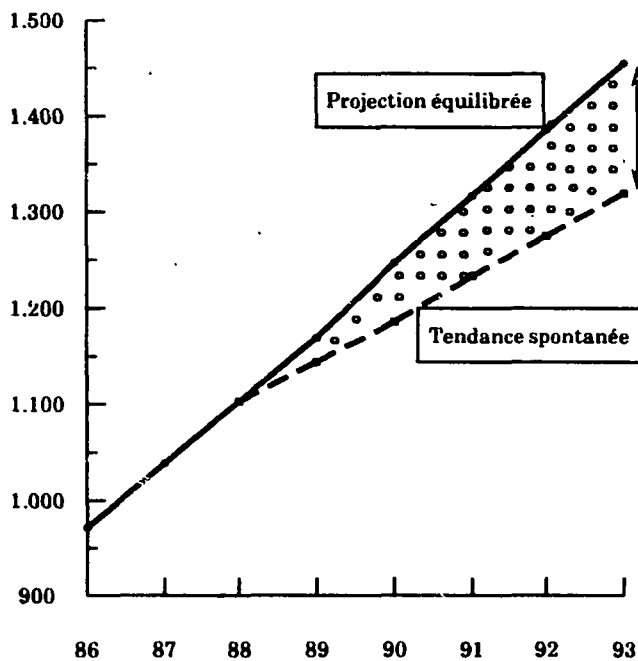
En 1990, lorsque devrait toucher à sa fin le régime de l'A.S.F. (financement des pré-retraites et du coût de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits à pension pour les régimes complémentaires), les deux points de cotisation-chômage qui lui ont été affectés suffiraient à couvrir les dépenses. On a donc fait l'hypothèse d'un retrait de la subvention actuellement versée par l'Etat à l'A.S.F.

Ultérieurement, la quasi-annulation du nombre des bénéficiaires de pré-retraites (garantie de ressources) permettrait de rétrocéder à l'U.N.E.D.I.C. 0,2 point de cotisation (sur les deux points actuellement affectés à l'A.S.F.).

Sous ces hypothèses, les cotisations à l'assurance-chômage devraient être majorées de 0,4 point d'ici 1990 et d'à nouveau 0,5 point ensuite, ce qui représenterait au total 14 milliards de francs en 1993. Ces hausses de cotisations seraient réparties par moitié entre les employeurs et les salariés.

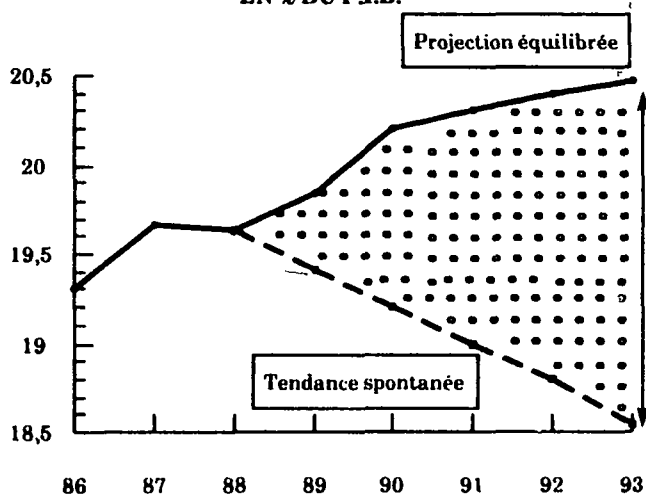
PRELEVEMENTS SOCIAUX (Tous régimes d'assurances sociales)

EN MILLIARDS DE FRANCS



Rééquilibrage (milliards de francs en 1993)	
Régime général ..	+ 102
Assur. chômage ..	+ 14
Autres régimes ..	+ 20
Total	+ 136

EN % DU P.I.B.



Rééquilibrage (Points de P.I.B. en 1993)	
Régime général	+ 1,4
Assur. chômage	+ 0,2
Autres régimes	+ 0,3
Total	+ 1,9

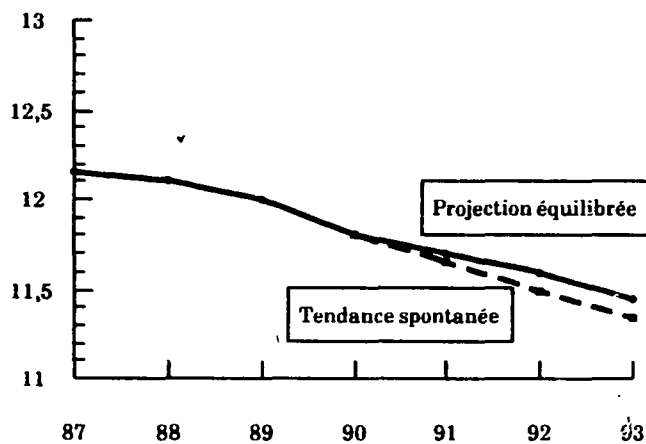
Variation 1987-93	
Tendance ...	- 1,1 point
Projection ..	+ 0,8 point

C - LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

Comme on a supposé que les prélèvements sociaux sur les entreprises ne seraient que marginalement affectés par les mesures de rééquilibrage des régimes sociaux, la contribution des ménages au financement des transferts sociaux augmente sensiblement dans la projection.

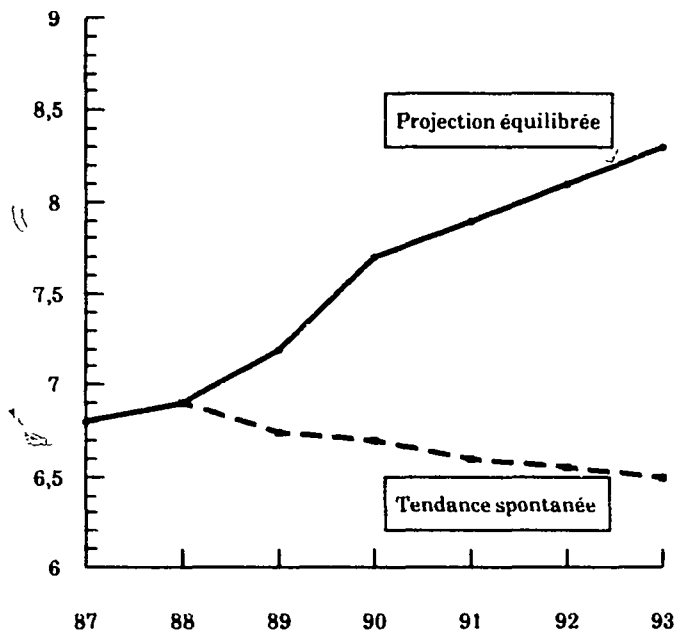
La référence habituellement faite au P.I.B. pour mesurer le "poids" des prélèvements obligatoires aboutit à atténuer l'image donnée par les graphiques ci-contre des évolutions que suppose la projection. En effet, comme le revenu des ménages croît moins vite que le P.I.B., le "poids" des prélèvements sur les ménages calculé en pourcentage de leurs ressources brutes s'accroît plus vite que le "poids" desdits prélèvements calculé en pourcentage du P.I.B..

COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS EN % DU P.I.B.



Variation 1987-93 (Points de P.I.B.)	
Tendance	- 0,8
Projection	- 0,7

COTISATIONS ET PRELEVEMENTS SOCIAUX DIRECTS SUR LES MENAGES EN % DU P.I.B.



Variation 1987-93 (Points de P.I.B.)	
Tendance	- 0,3
Projection	+ 1,5

III- LA PROJECTION TENDANCIELLE DES RECETTES FISCALES

Comme on l'a noté plus haut, la projection a été établie "à législation fiscale constante" (compte tenu des aménagements proposés dans le projet de loi de finances pour 1989).

Le résultat des négociations à engager au niveau européen pour harmoniser les fiscalités ne pouvant pas encore être anticipé, il n'a pas été tenu compte des objectifs pouvant être poursuivis en ce domaine.

A - LE RENDEMENT DES PRINCIPAUX IMPÔTS

Le produit de la T.V.A. augmenterait moins vite que le P.I.B. (indépendamment de toute nouvelle baisse de taux) : cela est dû au fait que la croissance économique est "tirée" par l'investissement et les exportations, qui sont des activités non taxées.

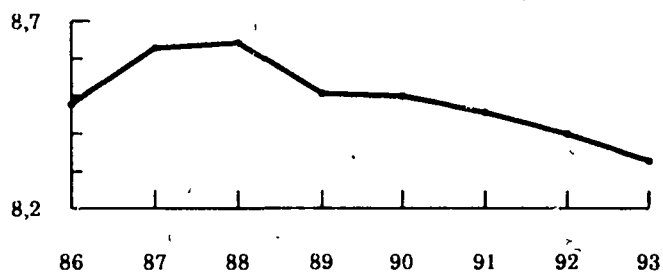
Le produit des taxes sur les carburants progresserait plus vite que le P.I.B., en raison notamment de l'accroissement de la consommation de gazole.

En l'absence de nouveaux allègements du barème de l'impôt sur les sociétés, son produit augmenterait plus vite que le P.I.B., compte tenu de l'augmentation régulière des profits des entreprises.

Le produit de l'impôt sur le revenu supporterait le contrecoup des hausses de cotisations sociales qui devraient limiter la progression du revenu imposable, surtout au début de la période de projection. En fin de période, l'alourdissement des prélèvements sociaux étant moins accentué, l'effet de la progressivité de l'impôt se ferait sentir et son rendement s'améliorerait.

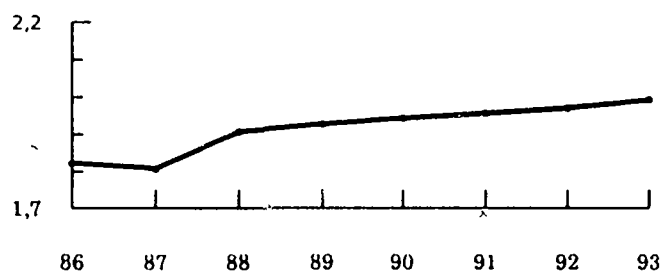
PRODUITS DES PRINCIPAUX IMPÔTS EN % DU P.I.B.

T.V.A.



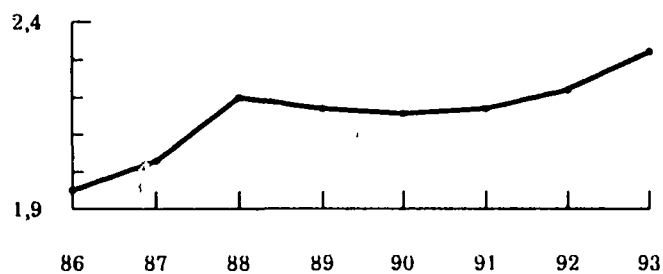
1987-93
- 0,3 point

T.I.P.P.



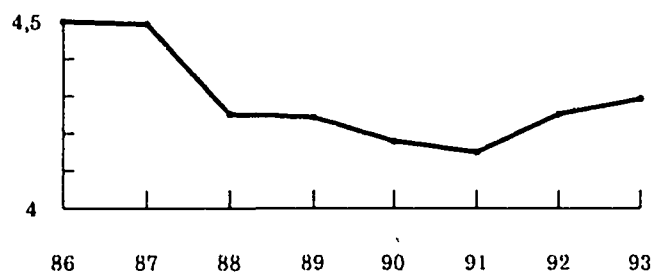
1987-93
+ 0,2 point

IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS



1987-93
+ 0,3 point

IMPÔT SUR LE REVENU



1987-93
- 0,2 point

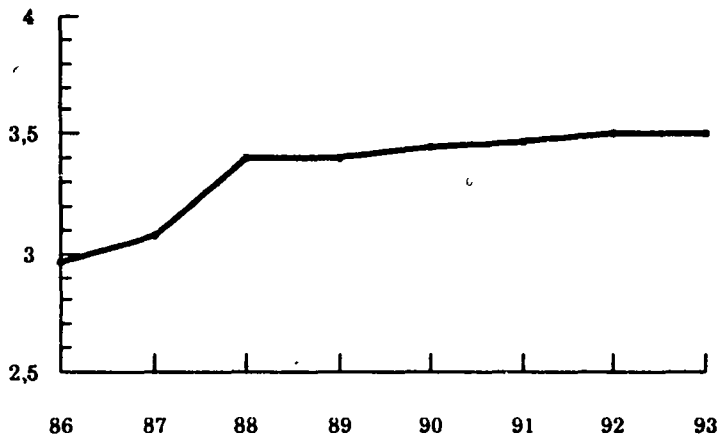
B - EVOLUTION DE LA PRESSION FISCALE DE L'ETAT

La projection tient compte de l'augmentation des **ressources de la Communauté européenne** décidée au début de cette année. La ponction opérée de ce fait sur le produit des impôts perçus en France diminue d'autant le poids des prélèvements obligatoires revenant à l'Etat.

Exprimée en pourcentage du P.I.B., la **pression fiscale d'Etat** diminuerait jusqu'en 1991. Le mouvement s'inverserait ensuite (à législation constante), compte tenu notamment de l'augmentation précédemment mentionnée du rendement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu.

Quant à la **pression fiscale locale**, la projection la suppose stabilisée à 6 % du P.I.B. (en tenant compte des transferts de recettes fiscales de la part de l'Etat).

**PRELEVEMENTS C.E.E. ET TRANSFERTS DE RECETTES
FISCALES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN % DU P.I.B.**



**1987-93
+ 0,4 point**

**PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS
CENTRALES EN % DU P.I.B.**



**1987-93
- 0,6 point**

IV- LA PROJECTION DES DEPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Les dépenses qui augmentent le plus sont les **dépenses militaires** (même en supposant un retard d'une année dans l'exécution de la loi-programme) et les **prestations sociales** (à cause de l'augmentation des aides au logement, de l'aggravation du sous-emploi et de la mise en place du revenu minimum d'insertion).

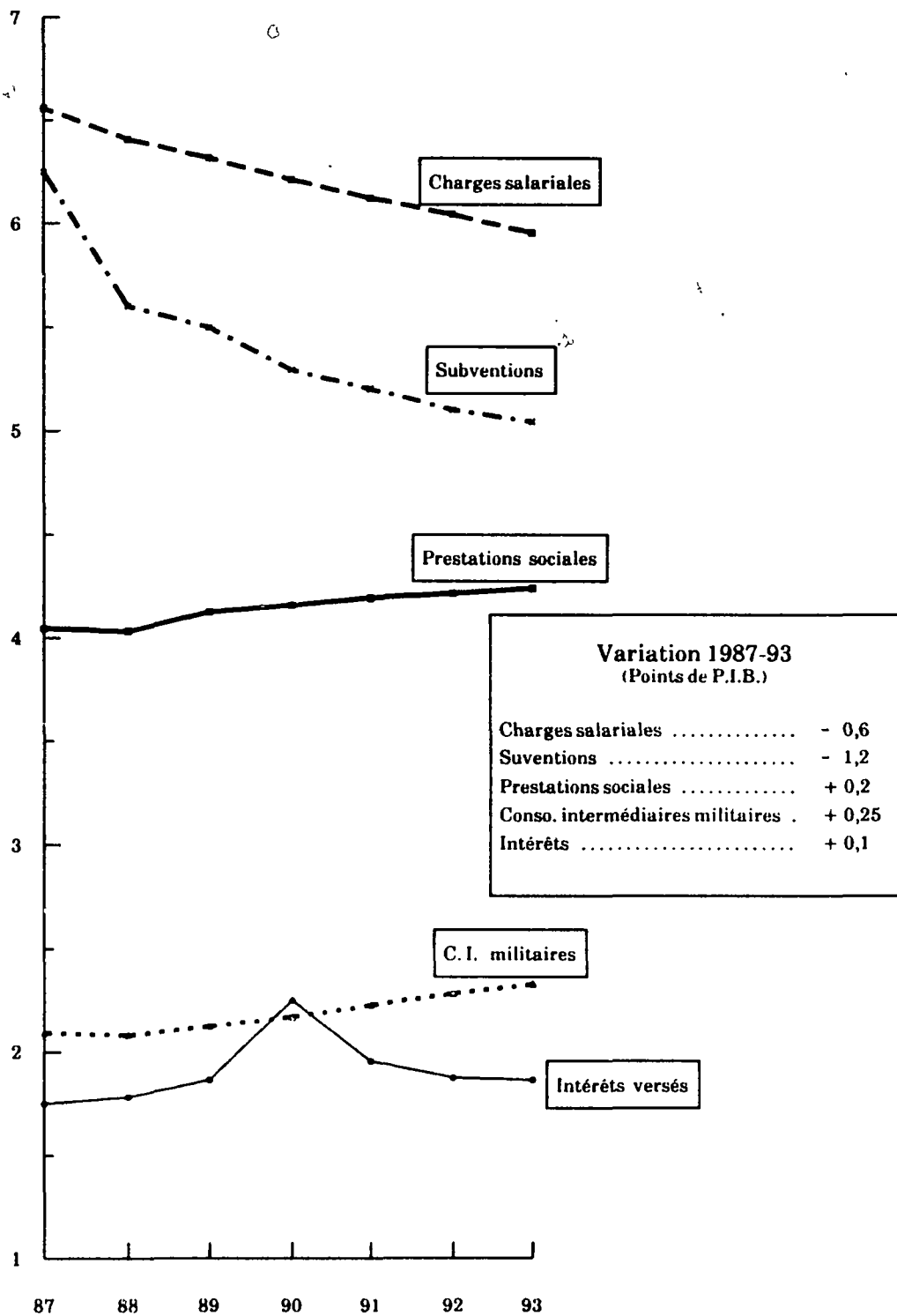
La **modération des dépenses de personnel** est liée à la prolongation supposée de la rigueur salariale. Les effectifs civils resteraient stables tandis que le nombre de militaires diminuerait de 7 000 par an.

En matière de subventions, les principales hypothèses sont :

- le désengagement de l'Etat à l'égard de "l'association pour la structure financière" (cf. le paragraphe II ci-dessus), l'économie ainsi réalisée étant de l'ordre de 13 milliards de francs (alors que le coût de la réduction des cotisations aux allocations familiales a été estimé à seulement 6 milliards de francs par an) ;
- la stabilisation en francs constants des subventions économiques.

L'évolution des **charges d'intérêt** reflète l'arrivée à échéance, en 1989-90, des **obligations renouvelables du Trésor** émises six ans plus tôt, mais la politique de conversion récemment inaugurée pourrait permettre d'étaler dans le temps les conséquences de ce phénomène. Dans la deuxième moitié de la projection, l'hypothèse retenue d'une **baisse des taux d'intérêt** modère la croissance de ces charges.

**DEPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES
EN % DU P.I.B.**



V- DEFICIT BUDGETAIRE ET DETTE PUBLIQUE

A - LE SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

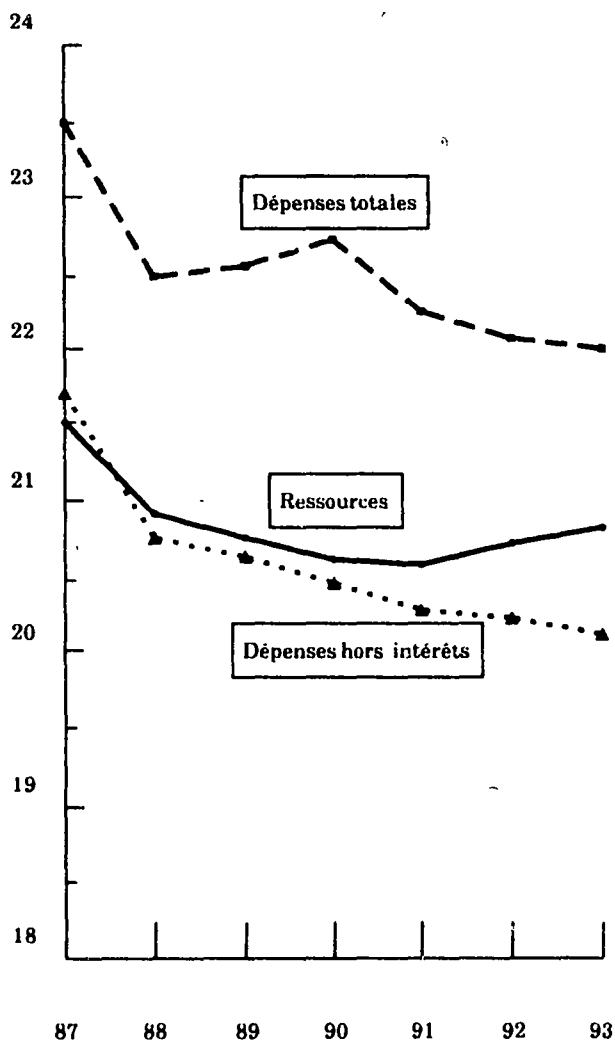
Compte tenu des hypothèses retenues, les dépenses de l'Etat augmentent, dans la projection, moins vite que ses recettes. Le déficit budgétaire tend donc à se réduire.

En raison des différences de nomenclature entre la présentation budgétaire et la comptabilité nationale, la disparition du **déficit budgétaire hors charges d'intérêt** ne devrait se produire que dans la deuxième moitié de la période de projection, alors que - comme le montre le graphique ci-contre - c'est dès 1988 que le **besoin de financement des administrations centrales** devient inférieur à leurs charges d'intérêt.

Ces résultats appellent trois remarques importantes :

- **statistiquement**, l'évaluation d'un solde est toujours très fragile ;
- la projection - qui repose sur l'hypothèse d'une **rigueur salariale prolongée** - ne tient pas compte de la **priorité** donnée aux actions de **formation et de recherche** ni des pertes de recettes que pourrait entraîner l'**harmonisation des fiscalités européennes** ;
- du point de vue des **équilibres macroéconomiques**, l'évolution du solde budgétaire ne peut pas, en soi, être qualifiée d'adéquate ou d'inadaptée ; il faut la comparer aux tendances du besoin de financement des entreprises et de l'épargne des ménages.

**DEPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS
CENTRALES EN % DU P.I.B.**
(hors opérations du fonds de stabilisation des changes)



Variation 1987-93 (Points de P.I.B.)	
Dépenses totales	- 1,5
Dép. hors intérêt	- 1,6
Ressources	- 0,65

B - L'ENCOURS DE DETTE

Compte non tenu du financement des dotations en capital versées par l'Etat aux entreprises dont il est actionnaire, la dette brute de l'Etat atteindrait 2 025 milliards de francs en 1993, soit 28,5 % du P.I.B., contre 1 310 milliards de francs et 24,7 % du P.I.B. en 1987.

Le graphique ci-contre montre que l'accroissement de la dette se modère au cours de la période de projection.

Les deux conditions à remplir pour que le ratio dette/P.I.B. se stabilise sont les suivantes :

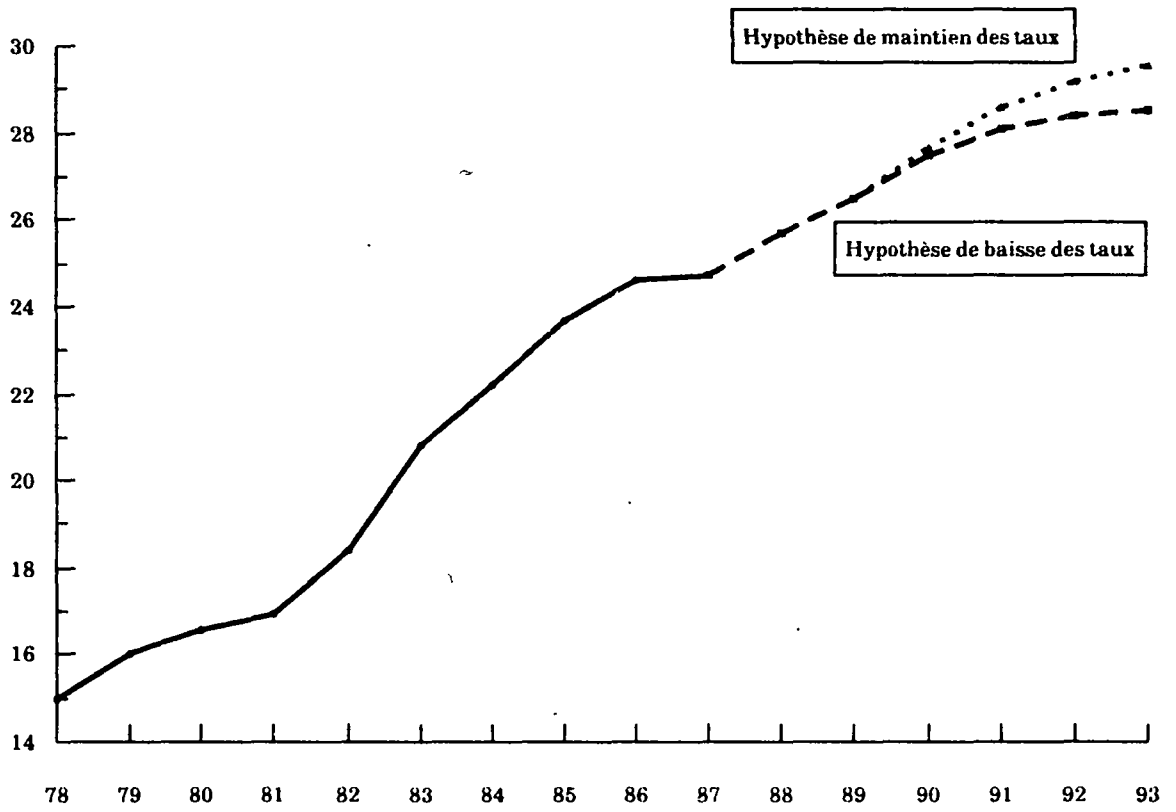
- le déficit budgétaire ne doit pas excéder les charges d'intérêt (c'est "l'équilibre budgétaire hors charges d'intérêt") ;
- le taux d'intérêt réel ne doit pas excéder le taux de croissance du P.I.B. en volume.

Si la première condition apparaît remplie en fin de projection (voir paragraphe précédent), il n'en va pas de même pour la seconde puisque les taux d'intérêt réels seraient encore de 4,2 % pour le long terme et de 2,7 % pour le court terme, alors que le taux annuel de croissance du P.I.B. serait de l'ordre de 2,3 %.

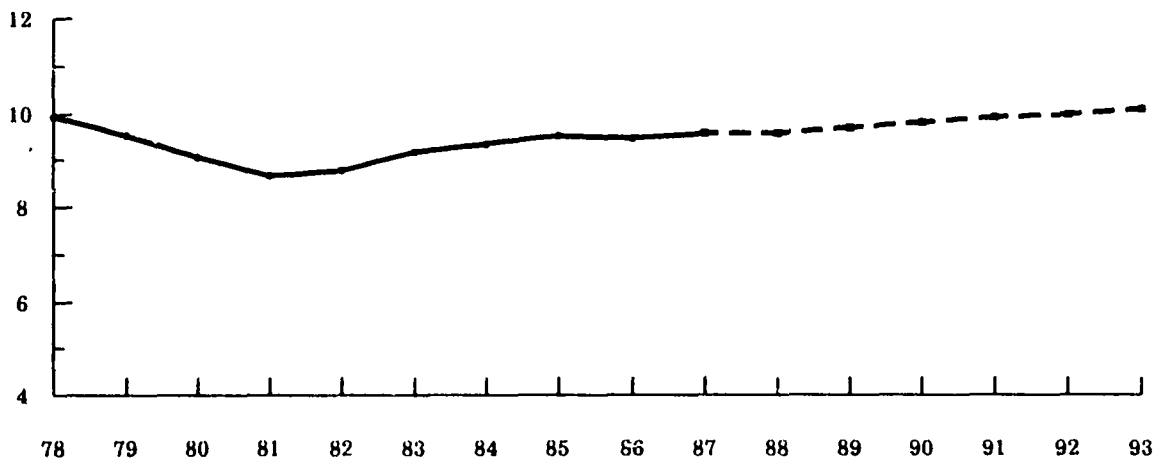
Naturellement, les hypothèses retenues en matière de taux d'intérêt ont un effet important sur les résultats de la projection de la dette publique : si l'on avait maintenu les taux réels à leurs niveaux de 1988, l'endettement de l'Etat aurait été majoré d'à peu près 80 milliards de francs en 1993, soit 1,1 % du P.I.B.

Quant à la dette des collectivités locales, elle atteindrait 720 milliards de francs en 1993, soit 10 % du P.I.B.

DETTE DE L'ETAT EN % DU P.I.B.



DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES EN % DU P.I.B.



ANNEXES

ANNEXE N° 1

UNE PROJECTION MACROECONOMIQUE A L'HORIZON 1991-1993

Note établie en septembre 1988 par le Service des Etudes législatives (Cellule économique)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE ET PRINCIPALES HYPOTHESES DE DEPART	69
A - L'instrument utilisé	69
B - Une variable non chiffrable : l'achèvement du grand marché intérieur	70
C - Hypothèses relatives à l'environnement international	70
D - Hypothèses de politique économique	71
II - RESULTATS DE LA PROJECTION A L'HORIZON 1991	73
A - Le redressement des paiements extérieurs	74
B - Le pouvoir d'achat des ménages	75
C - Les entreprises	75
D - La croissance économique	76
E - La productivité et l'emploi	76
III - LES DEUX DERNIERES ANNEES DE LA PROJECTION	78
IV - QUESTIONS POUR CONCLURE	79
A - Questions de "logique interne"	79
B - Questions "hors modèle"	80
1 - Croissance française et croissance étrangère	81
2 - Contenu en emplois de la croissance	82

Cette projection a été établie à l'aide du modèle METRICX de l'I.N.S.E.E.

Suivant les dispositions applicables aux travaux de projections commandés par le Sénat, l'I.N.S.E.E. n'est responsable que de la mise en oeuvre technique des modèles. Le Service des Etudes législatives est chargé du suivi des travaux et de la présentation de leurs résultats.

I- CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE ET PRINCIPALES HYPOTHESES DE DEPART

Cette étude constitue un document de travail destiné à l'information des sénateurs. Son objet n'est pas, à proprement parler, de décrire une évolution probable de l'économie française au cours des cinq prochaines années mais plutôt d'illustrer, en les chiffrant, ce qui semble être actuellement les tendances à moyen terme de l'économie française : projeter ces tendances dans le futur est un moyen de mettre en évidence les vrais problèmes du présent en s'affranchissant de la "dictature du court terme".

L'exercice est doublement périlleux :

- d'une part, il repose sur l'utilisation d'un modèle économétrique qui, malgré sa complexité, ne constitue qu'une représentation très simplifiée des mécanismes économiques observés sur le passé ;
- d'autre part, il projette sur cinq années des tendances ou des comportements que tel ou tel événement actuellement non quantifiable infléchira très probablement.

Derrière les mouvements conjoncturels, quelle est aujourd'hui la tendance à moyen terme de l'économie française ? C'est à cette question que la présente étude tâche d'apporter des éléments de réponse.

A - L'INSTRUMENT UTILISE

Habituellement, la Cellule économique présente des travaux de projection à moyen terme réalisés à l'aide du modèle D.M.S. de l'N.S.E.E., en coopération avec d'autres utilisateurs de ce modèle (Bureau d'informations et de prévisions économiques et Commissariat général du Plan).

Cette année, l'N.S.E.E. procède à une refonte complète de son modèle de moyen terme qui se trouve donc indisponible. Pour réduire les inconvénients de cette situation, l'Institut a prêté le concours de son nouveau modèle trimestriel de court terme (METRIX), récemment réestimé dans le système de comptes nationaux en base 1980.

L'exercice réalisé cette année constitue donc la première expérience d'utilisation "en vraie grandeur" de ce modèle.

Les invitations à la prudence que reçoivent traditionnellement les lecteurs des résultats d'un modèle de font donc ici particulièrement insistantes.

Aussi, les ambitions de cette étude sont-elles volontairement limitées, d'autant qu'à ces aléas techniques, s'ajoute une grande incertitude sur les modifications que pourrait induire dans les mécanismes économiques, l'achèvement du grand marché intérieur au sein de la C.E.E.

B. UNE VARIABLE NON CHIFFRABLE : L'ACHEVEMENT DU GRAND MARCHÉ INTERIEUR

En l'état actuel des dossiers, il n'est pas possible de chiffrer les implications, pour l'économie française, de l'achèvement du grand marché européen. Trop d'inconnues demeurent aussi bien pour les modifications réglementaires et fiscales qui devront intervenir en France que pour les changements qui affecteront le fonctionnement de l'économie européenne dans son ensemble.

Au demeurant, l'évaluation de ces diverses implications ne peut se faire à l'aide d'un modèle purement national, ne serait-ce que parce que l'effet des décisions prises en France dépendra des décisions prises parallèlement par nos partenaires.

Si le grand marché européen se réalise effectivement, l'une des conséquences les plus évidentes pour les utilisateurs de modèles en sera précisément d'exiger le recours à des instruments représentant l'ensemble de l'économie communautaire.

La Cellule économique se prépare d'ores et déjà à utiliser de tels instruments. Mais l'exercice réalisé cette année est encore de type purement national et ne tient pas compte des implications d'une intégration économique plus poussée au sein de la C.E.E..

C'est dire que la réalité sera forcément différente de ce que décrit la projection présentée ici.

Dans ces conditions, on présentera d'abord les résultats de la projection jusqu'en 1991 (deuxième partie de la note), puis on donnera ensuite, à titre illustratif, des indications sur la prolongation des mêmes tendances en 1992-1993 (troisième partie de la note).

C. HYPOTHESES RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Réaliser une projection de l'économie française avec un modèle dont le cadre est national nécessite de se fixer a priori des hypothèses sur l'évolution économique de nos principaux partenaires. Or l'économie française est d'ores et déjà tellement liée à son environnement extérieur que les hypothèses faites en la matière déterminent largement le taux de croissance du P.I.B. français que décrira la projection. Cette considération essentielle doit être constamment présente à l'esprit.

Actuellement, le principal sujet d'interrogation des spécialistes de notre environnement international porte sur la réduction du déficit extérieur américain : à quel rythme se fera-t-il, par quels moyens, à quel prix pour la croissance des États-Unis et pour celle de leurs partenaires ?

Les hypothèses retenues excluent toute évolution brutale : la réduction du déficit américain se ferait sans nouvelle baisse du dollar, et au prix d'un ralentissement de la croissance mondiale limité aux années 1989-1990.

La demande de produits manufacturés adressée à la France par nos partenaires ("variable d'entrée" essentielle dans le modèle METRICX) évoluerait comme suit.

**Taux annuel de croissance
de la demande étrangère de produits manufacturés (en %)**

1988	1989	1990	1991	1992	1993
7,3	4,1	4,4	4,9	5,4	5,7

Une autre hypothèse majeure a trait à la **gestion des parités** au sein du Système monétaire européen : en liaison avec les progrès supposés de l'union monétaire, on a simulé une stabilité croissante des taux de change ; en particulier, le glissement du franc par rapport au mark serait limité à 4,4 % au total entre 1988 et 1993.

D - HYPOTHESES DE POLITIQUE ECONOMIQUE

1. La recherche d'un assainissement de nos paiements extérieurs

Dans une projection à moyen terme qui veut mettre en évidence les tendances actuelles et non pas illustrer les orientations d'une politique proposée pour les prochaines années, le choix des hypothèses de politique économique est nécessairement hybride : il faut en effet mettre en évidence des **tendances "spontanées"**, sans pour autant aboutir à ce que la projection décrive des **déséquilibres irréalistes**.

Une projection à moyen terme **ne peut donc pas être purement tendancielle**. Mais, s'agissant d'un exercice exploratoire, il convient de limiter son caractère normatif au **respect des grands équilibres macroéconomiques**.

Le raisonnement suivi ici peut se schématiser simplement : puisque l'on a retenu l'hypothèse d'une quasi stabilité de la parité du franc, il est nécessaire, pour garantir la cohérence d'ensemble de la projection, que celle-ci retrace un **assainissement sensible de nos échanges extérieurs**.

Sur ce point, on a donc **imposé a priori au modèle d'obtenir un certain résultat**.

L'objectif à atteindre a été défini de la manière suivante :

- compte tenu du déséquilibre de notre commerce extérieur en début de période, la projection doit, en compensation, mettre en évidence un **suréquilibre** en fin de période ;
- comme le soldè des invisibles (en particulier les recettes touristiques) est incertain, l'assainissement de nos paiements courants doit reposer, dans la projection, sur les échanges de biens et services (au sens de la comptabilité nationale) ;
- on a donc demandé au modèle de **reproduire, au terme de la projection, un résultat de notre commerce extérieur analogue à celui qui a été observé en 1986, soit un taux de couverture des importations de biens et services en valeur (au sens de la comptabilité nationale) par les exportations de 105 %**.

Que la projection ait été construite en fonction de cet objectif en est une **caractéristique essentielle**.

2. La régulation de la demande

Les hypothèses relatives à la politique budgétaire et fiscale sont exposées dans la note présentant la **projection à moyen terme des finances publiques** construite sur la base du compte METRICX commenté ici.

En résumé, on peut les qualifier de **neutres du point de vue macroéconomique** :

- la **législation fiscale** n'est pas modifiée ;
- les **dépenses publiques** restent contenues ;
- le **supplément de recettes** nécessaire à l'équilibre financier des **régimes sociaux** est, pour l'essentiel, demandé aux **ménages**.

Dans ces conditions, la **variable instrumentale** utilisée pour obtenir que la croissance de la demande intérieure soit compatible avec l'objectif visé en matière de solde extérieur a été le **pouvoir d'achat des salaires** : on a laissé le modèle déterminer les gains de pouvoir d'achat qu'autoriserait le rééquilibrage recherché des échanges extérieurs.

3. Mesures spécifiques pour l'emploi

De façon à ce que la projection mette en évidence les **tendances de l'emploi et du chômage découlant de l'évolution macroéconomique**, on a supposé que les dispositifs couramment qualifiés de "traitement social du chômage" ne seraient pas modifiés tout au long de la période : en d'autres termes, le nombre de personnes bénéficiant de ces dispositifs resterait stable.

Il s'agit là d'une **hypothèse technique** ayant l'avantage de la neutralité. Mais ce n'est pas nécessairement l'**hypothèse la plus vraisemblable** puisque l'observation du passé montre que, pour limiter l'accroissement "spontané" du chômage, les pouvoirs publics ont périodiquement renforcé les mesures ayant notamment pour résultat de restreindre les ressources en main-d'oeuvre ou de retirer certains demandeurs d'emplois des statistiques du chômage.

II - RESULTATS DE LA PROJECTION A L'HORIZON 1991

Comme on l'a observé plus haut, **plusieurs raisons** conduisent à **analyser séparément** les résultats des **trois premières années** de la projection (1989-1991) et ceux des **deux dernières années** (1992-1993) :

- au **niveau mondial**, l'ampleur des déséquilibres de balances des paiements devrait donner lieu à des ajustements qui, à la veille des élections présidentielles américaines, restent imprévisibles aussi bien dans leurs modalités que dans leurs délais de réalisation ;
- au **niveau européen**, les implications de l'**achèvement du grand marché intérieur** (dont on ne tient pas compte dans l'exercice) deviendront vraisemblablement significatives à partir de 1992 ;
- aux yeux de certains utilisateurs de la projection, la **norme** que constitue l'**obtention d'un taux de couverture** des importations par les exportations de **105 %** à l'horizon 1993 paraîtra peut-être trop contraignante ; en revanche, le "point de passage" que représenterait un taux de couverture de l'ordre de **103 %** en 1991 ne semble guère contournable si l'on veut compter le franc au nombre des "monnaies fortes".

Avant de commenter les principaux résultats du modèle, il faut encore signaler à l'attention du lecteur que cette projection à moyen terme s'efforce de donner la meilleure représentation possible des années 1988-1989 mais que ce n'est pas là un objectif premier. Au demeurant, elle a été établie au mois de juillet, et le diagnostic porté à l'époque sur l'année 1988, dans la note de conjoncture de l'I.N.S.E.E., n'est pas exactement celui que l'on peut formuler trois mois plus tard.

A - LE REDRESSEMENT DES PAIEMENTS EXTERIEURS

Le tableau ci-après résume les principales caractéristiques des échanges extérieurs de biens et services dans la projection.

Principales caractéristiques de l'évolution des échanges extérieurs de biens et services (au sens de la comptabilité nationale)

	1988 (1)	1989	1990	1991
Pourcentage annuel d'accroissement en volume :				
- Demande étrangère de produits manufacturés	7,3	4,1	4,4	4,9
- Exportations totales	4,9	3,2	3,8	4,3
<i>dont :</i>				
Exportations de produits manufacturés ...	5,6	4,0	4,5	5,0
- Importations totales	4,8	3,7	3,6	3,0
<i>dont :</i>				
Importations de produits manufacturés ...	7,8	3,9	4,0	3,2
- P.I.B. marchand	3,1	2,0	1,9	2,3
Contribution des échanges extérieurs à la croissance (en point de P.I.B. marchand)	- 0,1	- 0,2	0	+ 0,3
Taux de couverture en valeur (en %)				
- Ensemble des biens et services	102	102,4	102,3	103,4
<i>dont :</i>				
Produits manufacturés (CAF/FAB)	96	96,6	97,3	99,2

(1) Estimation faite au mois de juillet.

Le parallélisme entre l'évolution de la demande étrangère et celle des exportations de produits manufacturés correspond au maintien de la part de la France sur les marchés étrangers.

Le ralentissement de la croissance de la demande étrangère supposé en 1989-1990, combiné à une pénétration accélérée du marché intérieur par les produits étrangers, a pour effet de différer jusqu'en 1991 le redressement significatif du solde des échanges extérieurs recherché dans cette projection.

Le taux de couverture obtenu en 1991 correspond à un excédent des échanges de biens et services proche de 50 milliards de francs, ce qui, compte tenu du déficit projeté des transferts "invisibles" (tourisme, salaires et pensions, intérêts et dividendes) correspondrait à une capacité de financement de la Nation de l'ordre de 10 à 15 milliards de francs (soit 0,2 % du P.I.B.).

B - LE POUVOIR D'ACHAT DES MENAGES

Au cours des trois années 1989 à 1991, le pouvoir d'achat du **salairé brut par tête** dans les entreprises non financières non agricoles augmenterait de 0,9 % par an.

Compte tenu d'une évolution moins favorable de la **masse salariale** totale (en raison d'un fléchissement des effectifs salariés en 1990-1991), de la progression des **autres catégories de revenus** des ménages (prestations sociales, revenus des entrepreneurs individuels, intérêts et dividendes) et de l'**augmentation des prélèvements** nécessaires au financement des transferts sociaux, le **pouvoir d'achat du revenu disponible** des ménages augmenterait finalement de **1,4 % par an** en moyenne entre 1988 et 1991.

Cependant, en liaison avec un **fléchissement prolongé du taux d'épargne financière** des ménages, l'ensemble de leurs dépenses (consommation + investissement-logement) continuerait, au cours de la période étudiée, à croître un peu plus rapidement que leurs ressources.

C - LES ENTREPRISES

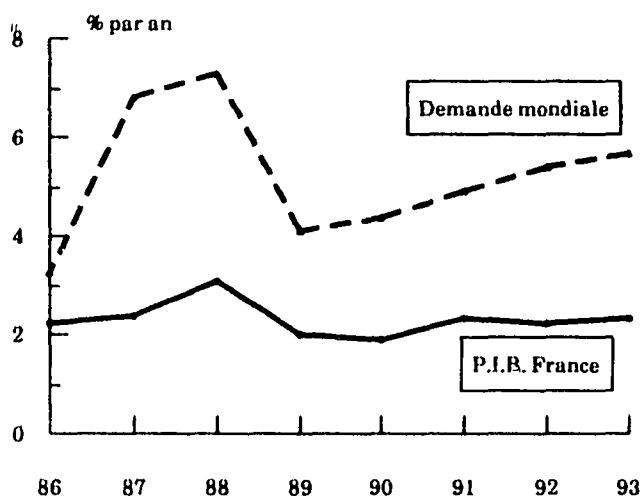
Alors que les **gains de productivité** apparente du travail sont de l'ordre de 2,2 % par an sur la période de projection, la limitation à moins de 1 % par an en moyenne de la hausse du pouvoir d'achat du salairé brut par tête conduit à un **partage de la valeur ajoutée** de plus en plus favorable aux entreprises : leur excédent brut d'exploitation passerait d'environ 42 % de la valeur ajoutée en 1988 à 43,4 % en 1991, la part des salaires fléchissant symétriquement de 52,8 % à 51,4 %.

Parallèlement, les entreprises accroîtraient leur **effort d'investissement**, qui passerait de 16 % de la valeur ajoutée en 1988 à 17,6 % en 1991 (contre 19 % environ au début des années 1970).

D- LA CROISSANCE ECONOMIQUE

Graphique n° 1

TAUX DE CROISSANCE



Comme on peut le voir sur le **graphique n° 1**, la croissance économique française subirait en **1989-1990**, les conséquences du **ralentissement de la demande mondiale** : elle n'excéderait pas en moyenne **2 % l'an**. Un **redressement s'amorce en 1991** (+ 2,3 %).

Sur ces trois années, le taux de croissance du P.I.B. marchand est en moyenne de **2,1 % par an**.

La **demande des ménages** (consommation + investissement-logement) contribuerait pour **1,2 point** à ce taux de croissance et **l'investissement des entreprises** pour un peu moins de **0,8 point**.

E- LA PRODUCTIVITE ET L'EMPLOI

Taux de croissance annuel moyen de la productivité du travail par tête (1989-1991)

Ensemble des branches marchandes non agricoles	2,2
dont :	
- Industries manufacturées	3,6
- Services marchands	1,7

Hors agriculture, la productivité apparente du travail dans les **branches marchandes** - telle que la décrit le modèle - progresserait, au cours des trois prochaines années, à peu près comme l'activité économique.

Aussi la projection décrit-elle **une quasi stabilité de l'emploi total** dans les branches non agricoles (en fait, un fléchissement de **0,1 % par an** en moyenne). Cependant, l'évolution des seuls **effectifs salariés** est plus défavorable : **- 0,2 % par an**.

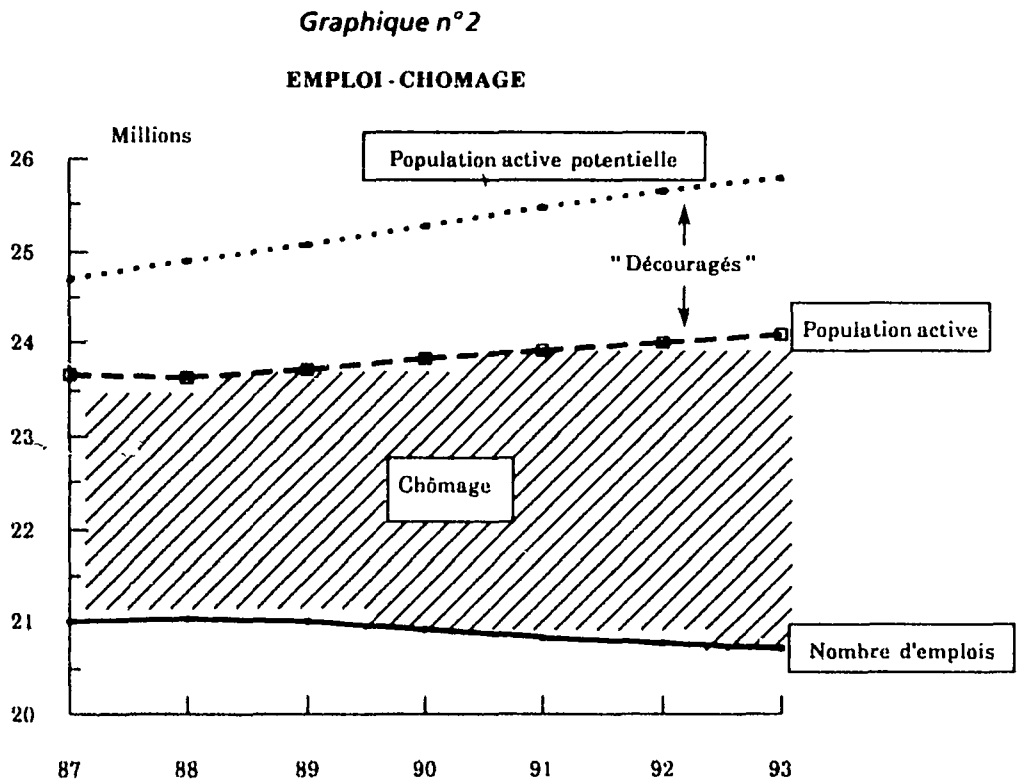
Variation de l'emploi par branches (en milliers par an)

Agriculture	- 47
Industries	- 70
Bâtiment	+ 2
Tertiaire marchand	+ 51
Administrations	0
Total	- 64

En tenant compte de l'agriculture, des services financiers et des administrations, on aboutit finalement à une **diminution de l'emploi total de 0,3 % l'an**, soit une perte d'un peu plus de **60 000 emplois par an**. Le tableau ci-contre en donne la répartition entre les principales branches économiques.

Compte tenu de ces tendances et de l'augmentation des ressources en main-d'oeuvre (+ 190 000 actifs potentiels chaque année), le **chômage** s'aggraverait de 160 000 par an si les divers dispositifs dits de "traitement social" étaient maintenus à leur niveau actuel. Le **nombre de chômeurs** dépasserait alors 3,1 millions à la fin de 1991, ce qui correspondrait à un **taux de chômage** de l'ordre de 13 % (soit, grosso modo, une aggravation de 2 points en 3 ans).

Le **graphique n° 2** illustre ces tendances.



III - LES DEUX DERNIERES ANNEES DE LA PROJECTION

Les avertissements donnés dans la première partie de la note ont explicité les raisons pour lesquelles les résultats présentés ci-après **ne peuvent être pris comme une description réaliste** des années 1992-1993.

Ils reflètent simplement les conséquences à cinq ans (d'après le modèle utilisé) de l'ensemble des hypothèses de départ énoncées dans la première partie de la note, compte tenu de la perception que l'on peut avoir actuellement des difficultés structurelles de l'économie française et des perspectives de croissance étrangère.

Schématiquement, au cours des deux dernières années de la projection, le redressement de la demande étrangère adressée à la France ne s'accompagne pas d'un assouplissement de la politique de régulation de la demande intérieure mais **permet d'atteindre l'objectif fixé a priori pour l'assainissement de nos échanges extérieurs**, à savoir un taux de couverture en valeur de 105 % des importations de biens et services (au sens de la comptabilité nationale) par les exportations.

Les évolutions macroéconomiques associées à ce très bon résultat prolongent les résultats de l'année 1991 :

- le pouvoir d'achat du **revenu disponible des ménages** croit en moyenne de 1,1 % par an (pour le salaire brut moyen par tête, le gain est limité à 0,6 % par an) ;
- la **croissance du P.I.B.** se poursuit au rythme de 2,3 % l'an (les échanges extérieurs contribuant pour 0,3 point à ce taux de croissance) ;
- l'**inflation** se ralentit (+ 2,9 % par an pour les prix de la consommation) et devient inférieure à celle de la moyenne de nos partenaires (mais reste supérieure au taux d'inflation allemand) ;
- le **partage de la valeur ajoutée** continue de se modifier à l'avantage des entreprises (la part de l'excédent brut d'exploitation passe de 43,4 % en 1991 à 44,8 % en 1993 et celle des salaires de 51,4 % à 49,9 %) ; parallèlement leur **taux d'investissement** poursuit son élévation (de 17,6 % en 1991 à 18,4 % en 1993) ;
- **productivité, emploi et chômage** suivent à peu près les mêmes tendances que celles qui ont été décrites dans la deuxième partie de la note et, dès lors, en l'état actuel du dispositif de "traitement social", le chômage toucherait plus de 3,3 millions de personnes à l'horizon de la projection, ce qui correspondrait à un taux de chômage de 14 %.

IV - QUESTIONS POUR CONCLURE

- **L'objectif poursuivi dans la projection en matière d'échanges extérieurs est-il trop ambitieux ?**
- **Est-il plausible que, pendant plusieurs années, les salariés français soient les seuls, parmi les principaux pays industrialisés, à ne bénéficier pratiquement d'aucun gain de pouvoir d'achat (en termes de salaires nets) ?**
- **Est-il concevable que le flux important d'investissements accumulés année après année par les entreprises ne desserre pas significativement la contrainte extérieure à l'horizon de la projection ?**

Par certains de leurs aspects, ces questions renvoient à la logique interne de la projection, mais, par d'autres aspects, elles conduisent à s'en écarter.

A - LES QUESTIONS DE "LOGIQUE INTERNE"

Jusqu'en 1991, la projection décrit simplement un **retour progressif à l'équilibre de nos échanges extérieurs** de produits manufacturés. A cet horizon, on ne peut donc pas considérer l'objectif poursuivi comme trop ambitieux.

Au-delà, on aurait pu construire une simulation où la **politique de régulation** de la demande intérieure (en l'occurrence la politique salariale) **aurait été assouplie**, de telle sorte qu'au lieu d'être encore améliorés, les résultats ainsi obtenus soient seulement maintenus.

A l'appui d'une telle orientation, on aurait pu faire valoir que, même en tenant compte des déficits accumulés les années précédentes, la France ne devrait pas connaître de difficultés pour financer son endettement extérieur.

Mais cela suffirait-il à faire du franc une monnaie pratiquement aussi "forte" que le deutschemark comme l'impliquent les hypothèses de taux de change retenues dans la projection ?

En effet, quand on raisonne dans le cadre d'un seul pays, l'incidence macroéconomique d'un assouplissement de la politique salariale dépend fortement de l'hypothèse retenue parallèlement pour la gestion du taux de change.

Dès lors, si l'on avait construit une projection comportant les mêmes hypothèses de taux de change et un assouplissement de la politique salariale, on aurait certes obtenu une contribution plus forte de la demande intérieure à la croissance du P.I.B., mais la contribution des échanges extérieurs aurait été moins favorable.

En pratique, sauf à faire "hors modèle" l'hypothèse de gains de parts de marché à l'exportation (ou l'hypothèse symétrique d'une pénétration du marché intérieur par les produits importés plus ralentie en France que chez nos partenaires), **il n'est guère possible de construire, avec un "franc fort", une projection de l'économie française où le taux de croissance du P.I.B. serait durablement supérieur à celui de nos principaux partenaires.**

On atteint ici les limites d'un raisonnement économique mené dans un cadre purement national alors que l'interdépendance des économies européennes se resserre constamment.

C'est peut-être de ce point de vue que l'hypothèse d'une "austérité salariale" prolongée en France est la plus discutable.

En effet, l'incidence d'une revalorisation des salaires dans un pays est très différente selon qu'elle s'écarte ou non de l'évolution observée chez les principaux partenaires. Un pays dont la politique salariale est trop restrictive eu égard à la situation de ses paiements extérieurs contraint ses partenaires à être eux-mêmes plus restrictifs et il perd du même coup une bonne partie du "bénéfice" attendu de la rigueur.

Mais, pour quantifier les divers aspects de ce raisonnement, il serait nécessaire d'utiliser un modèle multinational. On voit ainsi que le commentaire de la projection présentée dans cette note conduit, en terminant, à s'écarter de sa "logique interne".

B - QUELQUES QUESTIONS "HORS MODELE"

Les choix de modélisation dont procède le nouveau modèle METRIX (modèle trimestriel de court terme) ont conduit à décrire les comportements d'exportations et d'importations sans faire intervenir, parmi les variables explicatives, l'état des capacités de production.

C'est naturellement un handicap sérieux quand on réfléchit sur les perspectives à moyen terme de l'économie française. En effet, la projection met en évidence une élévation régulière du taux d'investissement des entreprises, sans que le modèle puisse en décrire les effets sur leurs performances à l'exportation, comme sur le marché intérieur.

Faut-il en conclure qu'en utilisant METRIX pour une exploration du moyen terme, on prend le risque de sous-estimer les effets favorables de l'investissement sur le commerce extérieur ?

C'est possible.

Mais il faut nuancer les conclusions à tirer de cette éventualité car, comme on l'a vu, la projection retrace une stabilisation de nos parts de marché à l'exportation (1) : c'est déjà un résultat appréciable que le modèle n'aurait pas spontanément engendré si on l'avait laissé reproduire les tendances observées ces dernières années.

(1) Compte tenu des hypothèses faites sur les taux de change et sur les prix des exportations de nos concurrents, la projection ne comporte en moyenne ni gains ni pertes de compétitivité à l'exportation.

Quant aux perspectives mises en évidence par la projection en matière d'emploi, elles dépendent :

- du lien entre croissance française et croissance étrangère ;
- du contenu en emplois de la croissance française (ou, en d'autres termes, des tendances de la productivité).

1 - Le lien entre croissance française et croissance étrangère

Compte tenu de leurs situations démographiques respectives, la France dispose actuellement d'un potentiel de croissance plus fort que l'Allemagne. Symétriquement, pour contenir son taux de chômage au même niveau qu'en Allemagne, la France doit, à première vue, "avoir besoin" d'un taux de croissance plus élevé que le taux de croissance allemand.

L'observation des vingt dernières années donne à penser qu'un glissement régulier du franc par rapport au mark serait un moyen de favoriser un différentiel de croissance à l'avantage de l'économie française.

Mais une telle pratique ne paraît plus compatible avec l'objectif d'unification économique et monétaire de l'Europe.

Les diagnostics régulièrement publiés par la Commission des Communautés relèvent avec constance qu'il existe un potentiel de croissance à l'intérieur de l'Europe prise dans son ensemble.

Le problème est que le polycentrisme de l'Europe empêche de mobiliser ce potentiel : l'intégration est déjà trop avancée pour qu'un pays puisse faire "cavalier seul" mais pas encore assez poussée pour que disparaisse la contrainte que fait peser sur les pays déficitaires l'existence de déséquilibres importants dans les échanges intra-communautaires.

L'achèvement de l'union monétaire implique non seulement la fixité irréversible des parités entre monnaies nationales (ou leur "fusion" en une monnaie unique) mais encore la gestion communautaire du taux de change de l'ensemble de la zone monétaire ainsi constituée et, corrélativement, la mise en commun des réserves.

A l'heure actuelle, les modalités et les délais de réalisation d'un tel processus restent inconnus.

Tout se passe donc comme si les économies européennes étaient entrées, pour un temps indéfini, dans une phase transitoire où les centres nationaux de décision perdent de plus en plus leur autonomie et leur efficacité sans que leur soit pour autant substitué un centre communautaire de régulation.

Dans ces conditions, il y a peu de chances pour que la juxtaposition de politiques nationales de régulation conjoncturelle, même coordonnées, conduise l'économie européenne prise dans son ensemble vers le sentier d'une croissance optimum, dans une période où les ajustements considérables qu'implique la réduction du déficit extérieur des Etats-Unis portent en eux-mêmes des risques de ralentissement de la croissance mondiale.

Il est encore trop tôt pour savoir si la dynamique créée par l'achèvement du grand marché intérieur est de nature à changer significativement les données de la situation d'ici cinq ans.

2 - Le contenu en emplois de la croissance française

L'évolution de la productivité apparente du travail dans la projection prolonge la tendance modérée observée sur les années 1982 à 1986.

Aussi, en dépit d'un taux de croissance du P.I.B. inférieur à 2,5 % l'an, l'emploi marchand non agricole reste pratiquement stable dans la projection.

Est-il toujours souhaitable de rechercher des gains importants de productivité du travail ?

Depuis quelque temps, les réponses à cette question se sont nuancées et l'observation de l'économie américaine (où l'évolution de la productivité du travail est très lente) a accéléré la révision des modes de pensée. Parallèlement, le perfectionnement des instruments d'analyse statistique a permis de mieux appréhender l'évolution de la productivité du capital et, ainsi, de mettre en évidence qu'en France, les forts gains de productivité du travail observés sur les vingt-cinq dernières années s'étaient accompagnés d'une nette dégradation de la productivité du capital.

Un usage rationnel des facteurs de production (capital et travail) consiste à recourir de manière plus intensive au facteur le plus rare qu'au facteur le plus abondant. Dans cette optique, les critères de la rationalité sont différents dans un pays comme l'Allemagne, où les ressources en main-d'oeuvre ont tendance à décroître, et dans un pays comme la France, où elles augmentent.

En France, la montée du chômage à partir du milieu des années soixante était le signe d'une inversion de la "rareté relative" des deux facteurs de production : à la différence de la situation qui avait prévalu dans les vingt premières années de l'après-guerre, le facteur travail devenait relativement moins "rare" que le facteur capital.

Dans ces conditions, l'évolution de la productivité du capital est devenue un indicateur de rationalité économique plus important que celle de la productivité du travail.

Sur ce point, les informations statistiques contenues dans une étude comparative récemment publiée par l'O.C.D.E. (1) apportent des éléments contribuant à expliquer certaines difficultés structurelles de l'économie française.

On peut en particulier y trouver une analyse des tendances de la productivité des facteurs de production observées, depuis le premier choc pétrolier, dans quatre pays : France, Allemagne, Italie, États-Unis. Le tableau ci-après en reprend les principales caractéristiques.

(1) "La productivité totale des facteurs : aspects macroéconomiques et structurels de son ralentissement", Revue économique de l'O.C.D.E., 1988, n°10.

**Variation annuelle moyenne
de la productivité des facteurs de production (%)**

	Productivité du travail		Productivité du capital		Productivité globale des facteurs	
	1973-79	1979-86	1973-79	1979-86	1973-79	1979-86
France	3,5	2,5	- 1,2	- 1,4	2,1	1,3
Allemagne	3,4	2,0	- 1,1	- 1,3	1,8	0,8
Italie	2,4	1,2	- 0,4	0,7	1,6	0,7
Etats-Unis	0,3	0,6	- 0,9	- 1,0	- 0,1	0

Source : O.C.D.E.

On voit que, parmi les quatre économies citées, l'économie française est en même temps celle où la productivité du travail a le plus augmenté et celle où la productivité du capital a le plus diminué. L'économie française est ainsi celle qui a le plus "économisé" le travail - en l'occurrence le facteur le plus abondant - et le plus "consommé" le capital - en l'occurrence le facteur le plus rare puisqu'il est largement importé.

**Taux de chômage
(en % de la population active)**

	1973	1986	Variation
France	2,7	10,4	+ 7,7
Allemagne	1,0	7,9	+ 6,9
Italie	6,2	10,7	+ 4,5
Etats-Unis	4,8	6,9	+ 2,1

Source : Comptes nationaux.

Dès lors, il n'est guère surprenant que ce soit en France que le taux de chômage ait le plus augmenté.

Il est frappant que productivité du travail et productivité de capital aient suivi en France des tendances assez proches de celles qui ont été observées en Allemagne. Autrement dit, l'économie française s'est comportée comme si le facteur travail n'y devenait pas plus "abondant" qu'en Allemagne.

Pourtant, au cours de la période étudiée, la population d'âge actif (15-64 ans) a augmenté de 12,2 % en France au lieu de seulement 8,8 % en Allemagne.

En revanche, on constate qu'en Italie (où la population d'âge actif a augmenté de 11,6 % entre 1973 et 1986) et aux Etats-Unis (où elle a crû de 19,5 %), les tendances de la productivité de chaque facteur de production ont été plus conformes à leur degré relatif d'abondance ou de rareté.

De ce point de vue, le "modèle" dont devrait s'inspirer notre économie serait plutôt au-delà des Alpes qu'au-delà du Rhin.

En conclusion de ces observations, il est permis de penser que l'économie française a su moins bien que les autres adapter le **degré d'utilisation de ses facteurs de production à leur rareté relative**. Autrement dit, la combinaison des facteurs de production (capital et travail) s'est éloignée de la "rationalité économique". Cela contribue sans doute pour beaucoup aux "handicaps structurels" de l'économie française.

Pour autant, les cheminements par lesquels ce résultat macroéconomique découle des comportements microéconomiques restent obscurs. On peut supposer que la **surtaxation du facteur travail** (essentiellement due au poids des cotisations sociales assises sur les salaires) crée une sorte "d'illusion fiscale" incitant à "économiser" le facteur travail devenu "abondant" et à ne pas utiliser avec toute l'intensité souhaitable le facteur capital dont le contenu en importations est très élevé.

Si des **modifications de comportements** devaient intervenir en la matière (ou étaient d'ores et déjà en cours), les perspectives économiques en seraient améliorées par rapport aux représentations qu'en donne un modèle estimé sur le passé. On peut noter à cet égard que telle est bien la finalité des mesures pour l'emploi annoncées par le Gouvernement le 14 septembre. Mais, à la date où la projection a été élaborée, ces mesures n'étaient pas encore connues.

ANNEXE N° 2

UNE PROJECTION A MOYEN TERME DES FINANCES PUBLIQUES

Note établie en octobre 1988 par le Service des Etudes législatives (Cellule économique)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE	87
II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCES SOCIALES	89
A - Les dépenses de santé	90
B - Dépenses de la "Branche Famille"	91
C - Prestations-vieillesse	91
D - Assurance-chômage	92
III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX	93
A - L'équilibre du régime général de sécurité sociale	93
B - Les régimes complémentaires de retraite	95
C - Le devenir de l'Association pour la structure financière et l'équilibre de l'assurance-chômage	96
D - La modification de la structure des prélèvements sociaux	97
IV - LA PROJECTION TENDANCIELLE DES RECETTES FISCALES	98
V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	102
A - Les dépenses hors charges d'intérêt	103
B - Charges d'intérêt et endettement	106
C - Besoin de financement des administrations centrales	109
VI - POINTS DE REPERE SUR LES FINANCES LOCALES	110

Cette projection des finances publiques a été établie à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, à partir du scénario macroéconomique construit avec le modèle METRIX de l'I.N.S.E.E. qui fait l'objet de l'annexe n° 1.

Suivant les dispositions applicables aux travaux de projections commandés par le Sénat, les organismes qui lui apportent leur concours ne sont responsables que de la mise en oeuvre technique des modèles. Le Service des Etudes législatives est chargé du suivi des travaux et de la présentation de leurs résultats.

I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE

Ce nouvel exercice d'exploration des perspectives à moyen terme des finances publiques est analogue, dans ses principes et dans ses objectifs, à ceux qui ont été présentés dans les années passées. Il prend pour base **les résultats macroéconomiques** de la projection faisant l'objet de l'annexe n° 1 et il a été réalisé à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision.

Les **principales conventions techniques** retenues présentent un caractère que l'on peut désormais qualifier d'habituel :

- 1° - **Le cadre utilisé est celui de la Comptabilité nationale ;**
- 2° - **On admet que la législation fiscale actuelle, aménagée comme le propose le projet de loi de finances pour 1989, ne serait pas modifiée ensuite (il s'agit donc d'une projection "à législation fiscale constante") ; il n'a pas été tenu compte des modifications que nécessitera, à l'horizon de la projection, l'harmonisation des fiscalités au sein de la Communauté européenne ; alors que les négociations engagées à ce sujet en sont encore à leur phase initiale, il n'eût guère été raisonnable d'en préjuger les résultats**
- 3° - **On suppose que, pour l'essentiel, les majorations de recettes nécessaires à l'équilibre des régimes sociaux sont demandées aux ménages ; dans ces conditions, compte tenu de ses structures nécessairement très agrégées, un modèle macroéconomique ne réagirait pas différemment aux divers choix techniques qui pourraient être faits en la matière (majoration des cotisations des assurés, prélèvement assis sur tout ou partie des revenus des ménages, ou, à l'inverse, diminution des prestations par diverses mesures d'économie).**

Les hypothèses retenues en matière de dépenses correspondent à une extrapolation raisonnée des tendances passées. On les détaillera au fur et à mesure mais il faut ici souligner **deux points importants** :

- 1° - **Pour autant qu'elle ne serait pas seulement la contrepartie d'un redéploiement des moyens existants, la priorité donnée par le Gouvernement à la formation et à la recherche n'a pas pu être prise en compte, puisque l'effort envisageable par les diverses collectivités publiques n'a pas encore été évalué.**
- 2° - **De même, l'impossibilité d'en faire une estimation vraisemblable a conduit à ne pas tenir compte de l'incidence que l'épidémie de S.I.D.A. pourrait avoir sur les dépenses de santé d'ici 1993.**

On retiendra enfin qu'au-delà des diverses hypothèses propres au domaine des finances publiques, les résultats de la projection présentée ici sont avant tout conditionnés par les **évolutions macroéconomiques** qui lui servent de fondement.

A cet égard, l'élément le plus décisif est sans nul doute la prolongation de "**la rigueur salariale**" : dans le scénario macroéconomique sous-jacent, le pouvoir d'achat du **salair brut par tête** dans les entreprises n'augmenterait en moyenne que de 0,8 % par an entre 1988 et 1993. Compte tenu des relèvements de cotisations sociales incorporés dans la projection, cette évolution du salaire brut équivaldrait, en moyenne sur la période, à une **stabilité du pouvoir d'achat du salaire net par tête**.

Ces remarques liminaires suffiront à convaincre le lecteur que la projection ainsi élaborée constitue un **exercice exploratoire**, dont la finalité n'est pas de fournir une description réaliste des cinq prochaines années mais simplement de proposer des points de repère chiffrés et des éléments de diagnostic.

II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE

Tableau n° 1

Taux de croissance annuel moyen en francs constants des
PRESTATIONS SOCIALES
et des DOTATIONS AUX HOPITAUX versées par
les régimes d'assurances sociales entre 1987 et 1993
(Nomenclature de la Comptabilité nationale)

SANTÉ:	
Hospitalisation	1,3
Autres dépenses	3,6
Ensemble des dépenses	2,6
FAMILLE-MATERNITE	0,1
VIEILLESSE-SURVIE	
- Tous régimes, y compris pré-retraites	2,6
- Tous régimes, hors pré-retraites	3,0
- Régime général seul	4,1
CHÔMAGE (Assurance)	4,9
ENSEMBLE	2,5
dont:	
Dépenses du régime général	2,6
<i>Pour mémoire :</i>	
Taux de croissance du P.I.B. marchand	2,3

Tableau n° 2

PRESTATIONS SOCIALES ET DOTATIONS AUX HOPITAUX VERSEES PAR LES REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES (1)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1987	1990	1993	1987	1993	Variation 1987-93
SANTÉ	413,6	488,2	574,5	7,8	8,1	+ 0,3
dont:						
- Hospitalisation	189,6	215,6	244,6	3,6	3,45	- 0,15
- Autres dépenses	224,0	272,6	329,9	4,2	4,65	+ 0,45
FAMILLE-MATERNITE	123,6	136,9	148,3	2,3	2,1	- 0,1
VIEILLESSE-SURVIE	461,4	548,2	640,3	8,7	9,0	+ 0,3
dont:						
- Prestations versées par le régime général	177,9	224,1	268,5	3,4	3,8	+ 0,4
- Pré-retraites	21,6	10,9	2,3	0,4	0	- 0,4
CHÔMAGE (Assurance)	57,6	72,8	90,9	1,1	1,3	+ 0,2
TOTAL	1 056,2	1 246,1	1 454,0	19,9	20,5	+ 0,6
dont:						
- Charges du régime général ...	624,5	742,8	865,6	11,8	12,2	+ 0,4

(1) Ce tableau n'inclut pas les prestations sociales versées par l'Etat et les collectivités locales.

A partir des données chiffrées contenues dans les tableaux n° 1 et n° 2, on analyse ci-après l'évolution des différentes catégories de dépenses en indiquant, cas par cas, à quelles hypothèses ces résultats sont liés.

A - LES DEPENSES DE SANTE

Sont ici regroupées les **prestations sociales** (au sens de la Comptabilité nationale) versées par les divers régimes d'assurances-maladie ainsi que les **dotations** allouées **aux hôpitaux publics**.

Dans leur ensemble, ces dépenses progressent en moyenne de **2,3 % par an** en francs constants entre 1987 et 1993. Mais cette moyenne correspond à des tendances contrastées entre les charges hospitalières (+ 1,3 % par an) et les autres dépenses (+ 3,6 % par an).

1° - Dépenses hospitalières

L'hypothèse de la prolongation de la "**rigueur salariale**" (1) a un effet majeur sur les budgets hospitaliers puisque leurs dépenses sont, à concurrence de 70 % environ, constituées par les charges salariales.

Par ailleurs, comme les années précédentes, on a limité à **1 % par an la "marge de croissance en volume"** des budgets des hôpitaux publics.

Enfin, pour les dépenses d'**hospitalisation privée**, on a retenu un taux annuel de croissance supérieur d'un point à celui des budgets des hôpitaux publics (soit, respectivement 2,2 % et 1,2 % en francs constants à partir de 1990).

Du fait de ces hypothèses, les dépenses hospitalières (qui représentent en 1987 environ 45 % des charges de l'ensemble des dépenses d'assurance-maladie) croitraient, comme on l'a vu, de façon très modérée.

2° - Autres dépenses

Le taux d'accroissement des **prestations en nature** serait de **5,6 % par an** en francs constants entre 1987 et 1993, compte tenu des hypothèses suivantes :

les revalorisations des **honoraires médicaux** permettraient simplement de maintenir le pouvoir d'achat par tête de médecins (dont le nombre augmente en moyenne de 2,6 % par an) ;

les **remboursements de prescriptions** sont supposés reprendre les tendances observées sur les dernières années (hors effet du "plan de rationalisation" de 1987) et les taux de remboursement sont supposés inchangés ;

Les **prestations en espèces** diminueraient de **1,4 % par an** en volume.

(1) *Etablie au mois de septembre, la projection n'a pas pu prendre en compte les mesures annoncées au mois d'octobre à la suite de mouvements sociaux dans les hôpitaux.*

B - DEPENSES DE LA "BRANCHE FAMILIALE"

Dans la projection, la base mensuelle des allocations familiales continue d'être indexée sur les prix de la consommation. En volume, l'ensemble de ces dépenses reste stable en moyenne sur toute la durée de la projection. Certes, certaines allocations, (notamment celles qui sont destinées aux handicapés adultes) augmentent plus vite que la moyenne, mais d'autres (en particulier les allocations familiales proprement dites et le complément familial) voient leur masse décroître en francs constants.

Contrastant avec cette stabilité du volume des prestations, les dépenses de transferts mises à la charge de la Caisse nationale d'allocations familiales sont en forte progression. Il s'agit de la contribution au Fonds national de l'habitat, pour financer 47 % de l'aide personnalisée au logement, et des versements à la Caisse nationale d'assurance-vieillesse au titre des cotisations-vieillesse des parents au foyer (1).

En fin de projection, le montant de ces deux transferts (35 milliards de francs) équivaldrait ainsi à plus de la moitié de la masse des allocations familiales proprement dites (68 milliards de francs).

C - PRESTATIONS-VIEILLESSE

En comptabilité nationale, ces prestations incluent les pré-retraites ("garantie de ressources") dont la charge s'annule pratiquement en fin de projection. Cela explique que l'ensemble de ces prestations ne croît qu'au rythme de 2,6 % l'an en francs constants alors que, hors pré-retraites, la croissance est de 3 % l'an pour l'ensemble des régimes et de 4,1 % l'an pour le seul régime général.

Pour l'indexation des retraites, la convention habituellement retenue dans les projections de la Cellule économique est celle de l'indexation sur les salaires nets. Comme on fait par ailleurs l'hypothèse (cf. troisième partie), d'une couverture du besoin de financement de l'assurance-vieillesse par les cotisations des salariés, on voit que cette convention a un effet stabilisateur puisque toute majoration des cotisations minore la base d'indexation des dépenses.

Cette année, compte tenu de la rigueur salariale qui caractérise le scénario macroéconomique sous-jacent, cette hypothèse d'indexation équivaut, en moyenne sur la période de projection, à une indexation sur les prix de la consommation.

De ce fait, l'accroissement des charges est imputable aux "facteurs de volume" qui reflètent l'accroissement du nombre des retraités et l'amélioration des droits à pension due à l'allongement de la période moyenne de cotisation. Ce facteur de volume représente en moyenne 3,4 % par an pour l'ensemble des régimes au cours de la période de projection. Mais, comme le montre le tableau n° 3, cette moyenne recouvre une évolution importante en cours de période : le facteur de croissance en volume se réduit de manière très significative (de 5,5 % par an par exemple pour le régime général, à 3,5 % par an).

(1) *Encore n'a-t-on pas tenu compte, pour évaluer ce transfert, des hausses de cotisations-vieillesse simulées dans la projection (cf. troisième partie), de façon à ce que n'apparaisse pas un déficit de la Caisse nationale d'allocations familiales qui aurait compliqué - de manière assez artificielle - les données de la projection.*

Tableau n° 3

FACTEURS DE CROISSANCE EN VOLUME
DES PENSIONS DE RETRAITE (1)

	1989	1990	1991	1992	1993
Régime général	5,5	4,5	4	3,8	3,5
Salariés agricoles	5	3,5	3	2,8	2,5
Exploitants agricoles	3	2	1,5	1	1
ARRCO (2)	3	3	2,5	2,5	2,5
AGIRC (3)	7,8	8	7,5	7	6

(1) Y compris l'effet de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits.

(2) Régime complémentaire des salariés.

(3) Régime complémentaire des cadres.

D- ASSURANCE-CHÔMAGE (1)

Compte tenu de l'aggravation du chômage qui résulte du scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques, le nombre d'allocataires augmenterait d'un tiers entre 1987 et 1993 (2).

Les charges de l'U.N.E.D.I.C. augmenteraient ainsi de presque 5 % par an en francs constants.

-
- (1) Seules sont traitées ici les charges du régime d'assurance (U.N.E.D.I.C.) puisque celles du régime de solidarité sont à la charge de l'Etat (cf. cinquième partie).
 - (2) Pour le régime de solidarité, l'accroissement du nombre des allocataires serait de 45 %.

III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

Tableau n° 4

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTES AUX REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1987	1990	1993	1987	1993	Variation 1987-93
A - COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS	643	727,4	814,4	12,15	11,45	- 0,7
B - PRELEVEMENTS DIRECTS SUR LES MENAGES						
1° - Cotisations sociales	353,2	458,3	542,0	6,65	7,6	+ 0,95
2° - Prélèvement sur les revenus ..	7,2	16,4	48,0	0,15	0,7	+ 0,55
Total B	360,4	474,7	590,0	6,8	8,3	+ 1,5
C - IMPOTS ET TAXES AFFECTES	36,7	40,4	45,0	0,7	0,65	- 0,05
TOTAL A + B + C	1040,1	1242,5	1449,4	19,65	20,4	+ 0,75
<i>Dont : Prélèvements au profit du régime général</i>	<i>682,6</i>	<i>814,5</i>	<i>954,0</i>	<i>12,9</i>	<i>13,4</i>	<i>+ 1,5</i>

Dans le scénario macroéconomique qui sous-tend la projection des finances publiques, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises, et donc dans le P.I.B., diminue. Il en va de même des cotisations assises sur les salaires. Dès lors, à législation constante, le produit des prélèvements affectés aux régimes sociaux, croîtrait moins vite que le P.I.B., alors que, comme on vient de le voir, les dépenses augmentent au contraire plus vite que le P.I.B.. On a donc simulé des mesures de rééquilibrage.

De façon générale, on a retenu l'hypothèse d'un équilibre entre les dépenses et les recettes, **risque par risque** : l'excédent d'un régime ne peut donc pas compenser le déficit d'un autre. Cette hypothèse technique a l'avantage de permettre des diagnostics plus précis sur la situation de chaque organisme.

A - L'EQUILIBRE DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE

1° - La branche accidents du travail

Cette branche est actuellement excédentaire.

On a supposé que l'excédent serait annulé, à partir de 1990, au moyen d'une baisse des cotisations des employeurs. En 1993, cet allègement représenterait un peu moins de 6 milliards de francs (par rapport à la tendance résultant du maintien des taux actuels).

2° - L'assurance-maladie

Compte tenu de l'évolution des dépenses évoquées plus haut, et de ce que serait, à législation constante, la tendance spontanée des ressources, le maintien de l'équilibre financier de l'assurance-maladie suppose des mesures de rééquilibrage.

On a simulé, dans la projection, l'institution (ou le rétablissement) d'un prélèvement sur le revenu des ménages : son produit devrait atteindre un peu plus de 11 milliards de francs en 1990 (0,2 % du P.I.B.) et 42 milliards de francs en 1993 (0,6 % du P.I.B.).

Le taux de ce prélèvement dépendrait de l'étendue de son assiette : si celle-ci était réduite au seul revenu imposable, le taux devrait atteindre 0,8 % en 1990 et 2,8 % en 1993 ; si le prélèvement portait sur l'ensemble des revenus, son taux devrait être de 0,4 % en 1990 et 1,3 % en 1993.

3° - L'assurance-vieillesse

Pour compenser l'écart qui tendrait spontanément à se creuser entre la progression des dépenses (plus forte que celle du P.I.B.) et celle des recettes (moins forte que celle du P.I.B.), on a simulé des hausses de cotisations des salariés pour des montants qui devraient atteindre 40 milliards de francs en 1990 (0,65 % du P.I.B.) et 66 milliards de francs en 1993 (0,9 % du P.I.B.).

Ces cotisations sont assises sur les salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale (1). L'essentiel des hausses devrait intervenir au début de la période : + 3,1 points d'ici 1990 puis + 1,5 point au total au cours des trois années suivantes.

4° - La branche-famille

On a supposé que la baisse de cotisation résultant du "Plan-emploi" annoncé par le Gouvernement le 14 septembre dernier, serait compensée par une subvention de l'Etat (6 milliards de francs par an à partir de 1990).

Dans ces conditions - et sous réserve que les transferts à l'assurance-vieillesse au titre de la prise en charge des cotisations des parents au foyer ne soient pas majorés -, la Caisse nationale d'allocations familiales resterait financièrement en équilibre.

(1) On calcule qu'actuellement la masse des salaires sous plafond constitue un peu plus de 80 % de la masse salariale totale.

5° - Récapitulation des mesures de rééquilibrage du régime général

Tableau n° 5

MESURES DE REEQUILIBRAGE DU REGIME GENERAL
SUPPOSEES DANS LA PROJECTION*(En milliards de francs courants)*

	1990	1993
Accidents de travail (baisse des cotisations employeurs)	4	6
Assurance-maladie (prélèvement sur les revenus des ménages)	+ 11	+ 42
Assurance-vieillesse (relèvement des cotisations-salariés)	+ 40	+ 66
Total	+ 47	+ 102

B - LES REGIMES COMPLEMENTAIRES DE RETRAITE

Pour couvrir les besoins de ces régimes, on a retenu l'hypothèse de hausses des cotisations réparties entre les employeurs (pour 60 % des besoins) et les assurés (pour 40 % des besoins) et représentant 5 milliards de francs en 1990 et 10 milliards de francs en 1993

Tableau n° 6

MESURES DE REEQUILIBRAGE DES REGIMES
COMPLEMENTAIRES DE RETRAITE
SUPPOSEES DANS LA PROJECTION*(En milliards de francs courants)*

	1990	1993
Hausse des cotisations employeurs	+ 3	+ 6
Hausse des cotisations salariés	+ 2	+ 4
Total	+ 5	+ 10

Ces résultats sont subordonnés au maintien d'un dispositif spécifique de prise en charge du coût, pour les régimes complémentaires, de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits à retraite (1). Le dispositif actuel (Association pour la structure financière) expirant à la fin du premier trimestre 1990, on a retenu des hypothèses qui sont explicitées dans le paragraphe suivant consacré au financement de l'assurance-chômage.

(1) Pour 1993, ce coût est estimé à 8 milliards de francs pour l'A.G.I.R.C. (régime complémentaire des cadres) et à 13,5 milliards de francs pour l'A.R.R.C.O. (régime complémentaire des salariés).

Dans ces conditions, les deux régimes qui devraient faire l'objet des mesures de rééquilibrage évoquées plus haut sont l'A.G.I.R.C. (régime des cadres), dont les effectifs de bénéficiaires sont en croissance rapide et l'I.R.C.A.N.T.E.C. (régime des non-titulaires des administrations publiques), dont les effectifs de cotisants sont amputés par les titularisations.

C. LE DEVENIR DE L'ASSOCIATION POUR LA STRUCTURE FINANCIERE (A.S.F.) ET L'EQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE (U.N.E.D.I.C.)

Au moment où l'A.S.F. viendrait à disparaître (premier trimestre de 1990), les deux points de cotisation-chômage qui lui sont affectés suffiraient à couvrir la charge résiduelle des pré-retraites-garantie de ressources et le coût, pour les régimes complémentaires de retraite, de l'abaissement à 60 ans de l'âge d'ouverture des droits (voir paragraphe précédent). On a donc supposé que la subvention de l'Etat disparaîtrait (1).

Ultérieurement, la quasi annulation du nombre des bénéficiaires de pré-retraites (garantie de ressources) permettrait de rétrocéder à l'U.N.E.D.I.C. 0,2 point de cotisations (sur les deux points actuellement affectés à l'A.S.F.).

Sous ces hypothèses, les cotisations à l'assurance-chômage devraient être majorées de 0,4 point d'ici 1990 et d'à nouveau 0,5 point ensuite, ce qui représenterait au total 14 milliards de francs en 1993. On a supposé que ces hausses de cotisations seraient réparties par moitié entre les employeurs et les salariés.

D. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

Comme on a supposé - conformément aux intentions constamment exprimées par les pouvoirs publics - que les prélèvements sociaux sur les entreprises ne seraient que marginalement affectés par les mesures de rééquilibrage des régimes sociaux, la contribution des ménages au financement des transferts sociaux augmente sensiblement dans la projection.

(1) Cette économie budgétaire, de l'ordre de 13 milliards de francs en année pleine, serait ainsi nettement supérieure au coût de l'allègement des cotisations pour allocations familiales annoncé le 14 septembre dernier.

Tableau n° 7

**VARIATION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX
ENTRE 1987 ET 1993
EN POURCENTAGE DU P.I.B.**

	1987	1993	Variation entre 1987 et 1993
A - COTISATIONS SOCIALES DES ENTREPRISES			
- Tendance spontanée (hors mesures de rééquilibrage)	12,15	11,35	- 0,8
- Mesures simulées dans la projection		+ 0,1	+ 0,1
Total A	12,15	11,45	- 0,7
B - COTISATIONS ET PRELEVEMENT SOCIAL DIRECT SUR LES MENAGES			
- Tendance spontanée (hors mesures de rééquilibrage)	6,8	6,5	- 0,3
- Mesures simulées dans la projection		+ 1,8	+ 1,8
Total B	6,8	8,3	+ 1,5

La référence habituellement faite au P.I.B. pour mesurer le "poids" des prélèvements obligatoires aboutit à minimiser, dans le tableau ci-dessus, l'ampleur des évolutions que suppose la projection. En effet, comme le revenu des ménages croît moins vite que le P.I.B., le "poids" des prélèvements sur les ménages calculé en pourcentage de leurs ressources brutes s'accroît plus vite que le "poids" desdits prélèvements calculé en pourcentage du P.I.B.

IV - LA PROJECTION TENDANCIELLE DES RECETTES FISCALES

Tableau n° 8

**PROJECTION TENDANCIELLE DES RECETTES FISCALES
(Etat, Collectivités locales, C.E.E.)**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1987	1990	1993	1987	1990	1993
ADMINISTRATIONS CENTRALES :						
1. T.V.A. recouvrée	456,1	524,9	591,9	8,6	8,5	8,3
A déduire : T.V.A. communautaire .	- 38,5	- 49,2	- 57,4	- 0,7	- 0,8	- 0,8
2. Taxe sur les carburants (T.I.P.P.)	95,8	120,1	141,6	1,8	1,95	2,0
3. Autres impôts liés à la production ...	136,2	144,8	163,3	2,6	2,3	2,3
4. Impôt sur les sociétés	107,5	133,2	165,0	2,0	2,15	2,3
5. Impôt sur le revenu (1)	237,6	258,1	305,0	4,5	4,15	4,3
6. Autres impôts sur le revenu et impôts en capital (1)	74,8	85,5	99,2	1,4	1,4	1,4
TOTAL	1 069,5	1 217,4	1 408,6	20,2	19,65	19,8
A déduire : Transferts de recettes fiscales :						
- aux collectivités locales	- 109,1	- 133	- 150,7	- 2,05	- 2,1	- 2,1
- aux assurances sociales (1)	- 18,7	- 21,2	- 23,7	- 0,35	- 0,35	- 0,35
- à la C.E.E.	0	- 12,7	- 19,2	0	- 0,2	- 0,25
TOTAL NET ADMINISTRATIONS CENTRALES (2)	941,7	1 050,5	1 215,0	17,8	17,0	17,1
COLLECTIVITES LOCALES :						
1. Impôts liés à la production	110,0	125,1	142,6	2,1	2,05	2,05
dont : Taxe professionnelle	(73,0)	(83,5)	(97,3)	(1,35)	(1,35)	(1,35)
2. Impôts sur les ménages	95,2	112,7	132,6	1,8	1,85	1,85
3. Recettes transférées par l'Etat	109,1	133,0	150,7	2,05	2,1	2,1
TOTAL	314,3	370,8	425,9	5,95	6,0	6,0
C.E.E. :						
1. T.V.A. communautaire	38,5	49,2	57,4	0,7	0,8	0,8
2. Autres prélèvements	15,6	31,1	40,7	0,3	0,5	0,6
TOTAL	54,1	80,3	98,1	1,0	1,3	1,4

(1) Hors prélèvement social direct sur le revenu des ménages comptabilisé en recettes propres de la Sécurité sociale.

(2) Ce tableau n'inclut pas les cotisations sociales perçues par l'Etat sur ses agents, qui passent de 16,2 milliards de francs (soit 0,3 % du P.J.B.) en 1987 à 32 milliards de francs (soit un peu plus de 0,4 % du P.J.B.) en 1993.

Comme on l'a déjà indiqué, la projection des recettes fiscales a été effectuée "à législation constante", à partir de 1989 (les modifications proposées dans le projet de loi de finances ont été incorporées à la projection). Les pratiques habituelles d'indexation des différents barèmes ont été prolongées. Les modifications que pourrait induire l'harmonisation des fiscalités européennes ne sont pas prises en compte.

A - LES RECETTES DE T.V.A.

Rapporté au P.I.B., le produit de la T.V.A. passe de 8,6 % en 1987 à 8,3 % en 1993. Si le fléchissement du début de période est imputable à des réductions de taux, sa prolongation s'explique ensuite par le fait que la croissance économique que décrit le scénario sous-jacent est "tirée" par les investissements et les exportations qui ne supportent pas de T.V.A.

B - LES TAXES SUR LES PRODUITS PETROLIERS

Le rendement de la T.I.P.P. progresse un peu plus vite que le P.I.B. en raison principalement de l'accroissement rapide de la consommation de gazole.

C - L'IMPÔT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES

En début de période, l'effet exercé sur le produit de cet impôt par l'amélioration des résultats des entreprises est atténuée par la réduction du taux de l'impôt. Comme la projection ne simule pas de nouvelles réductions, le rendement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés évolue parallèlement aux résultats des entreprises : le produit de cet impôt passe de 2 % du P.I.B. en 1987 à 2,15 % en 1990 et 2,3 % en 1993.

D - L'IMPOT SUR LE REVENU

En début de période la baisse de 0,35 point du "poids" de cet impôt calculé en pourcentage du P.I.B. s'explique d'abord par les allègements de barème applicables en 1988 et, ensuite, par la majoration des prélèvements sociaux sur les ménages (voir supra) venant en déduction du revenu imposable.

Dans la deuxième moitié de la période de projection, l'alourdissement des prélèvements sociaux étant beaucoup plus limité, l'effet de la progressivité de l'impôt redevient sensible et, malgré la prolongation de la rigueur salariale, le produit de l'impôt sur le revenu croît plus rapidement que le P.I.B. (1).

(1) *On observera à cet égard que les revenus des ménages autres que les salaires augmentent en francs constants (en particulier les revenus des entrepreneurs individuels) et que les salaires entrant dans les tranches imposables progressent en général un peu plus vite que la moyenne des salaires.*

E- LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Dans la première moitié de la période de projection, le poids des prélèvements fiscaux des administrations centrales exprimé en pourcentage du P.I.B. fléchit de 17,8 % en 1987 à 17 % en 1990.

Ce phénomène résulte à la fois des tendances affectant le produit des différents impôts, que l'on vient de retracer, et de l'augmentation des transferts de recettes fiscales à la C.E.E. (1).

En fin de projection (1992-93), le mouvement s'inverse en raison principalement du rendement de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu.

Finalement, en tenant compte des cotisations sociales que l'Etat prélève sur ses agents (2), le taux de prélèvements obligatoires des administrations centrales serait de 17,5 % en 1993 (contre 18,1 % en 1987).

F- LES PRELEVEMENTS COMMUNAUTAIRES

Conformément aux décisions intervenues en février 1988 sur le financement des Communautés européennes, le poids des prélèvements obligatoires communautaires exprimé en pourcentage du P.I.B. s'élève sensiblement en 1988-89 et atteint 1,3 % en 1990 (contre 1 % en 1987).

Dans la suite de la projection, on a retenu l'hypothèse d'une évolution plus modérée aboutissant à un taux de prélèvement de 1,4 % du P.I.B. en 1993.

G- LA FISCALITE LOCALE

La projection des finances locales présente un caractère très conventionnel. Elle a pour objet de donner au lecteur une base chiffrée à partir de laquelle il pourra, par des calculs simples, évaluer l'incidence d'hypothèses alternatives en matière de fiscalité, de dépenses ordinaires, d'investissements et de besoin de financement.

S'agissant de la fiscalité (3), la projection indique que les recettes transférées par l'Etat pourraient évoluer de façon à peu près parallèle au P.I.B.

(1) On est convenu de traiter ici la "quatrième ressource" communautaire comme un transfert de recettes fiscales.

(2) Le produit de ces cotisations équivaut à 0,3 % du P.I.B. en 1987 et à 0,4 % en 1993.

(3) On traite ici la partie fiscale de la projection. Les dépenses, le besoin de financement et l'endettement des administrations publiques locales font l'objet de la sixième partie de l'étude.

Certes, comme le produit de la T.V.A., sur lequel elle est indexée, la dotation globale de fonctionnement devrait croître un peu moins que le P.I.B. à partir de 1990. Mais les autres catégories de transferts fiscaux (en particulier ceux qui sont liés à la taxe professionnelle) auraient un rythme de progression plus soutenu. Au total, les transferts de recettes fiscales croîtraient à partir de 1990 au rythme de 4,4 % l'an, en francs courants, contre 4,8 % l'an pour le P.I.B. en valeur (1). Cependant, exprimé en pourcentage du P.I.B., le niveau des ressources fiscales transféré par l'Etat aux collectivités locales serait encore, en 1993, légèrement supérieur au niveau observé en 1987.

Compte tenu de ces données, il a semblé possible de retenir, comme hypothèse de travail, que l'ensemble des ressources fiscales des collectivités locales pourrait se stabiliser à un niveau correspondant à 6 % du P.I.B. à partir de 1989.

Dans ces conditions, le montant de taxe professionnelle acquitté par les entreprises (2) augmenterait, à partir de 1990, au rythme de 5,2 % l'an en francs courants (au lieu de 4,8 % pour le P.I.B. en valeur) tandis que le produit des impôts locaux acquittés par les ménages croîtrait de 5,4 % par an (3).

Compte tenu de l'évolution spontanée de la matière imposable, ces pourcentages d'accroissement du produit des impôts locaux devraient, en moyenne, être compatibles avec une stabilisation des taux d'imposition.

-
- (1) Au sein de ces transferts, la dotation globale de fonctionnement et la dotation pour le logement des instituteurs augmenteraient de 4,2 % par an en moyenne et les versements du fonds de compensation de la taxe professionnelle de 5 % par an.
- (2) Le montant reçu par les collectivités locales est plus élevé que celui qui est acquitté par les contribuables du fait des allègements pris en charge par l'Etat.
- (3) Le rythme moyen d'augmentation serait de 6 % par an pour la taxe d'habitation et pour le foncier bâti.

V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (1)

Tableau n° 9

**DEPENSES ET CAPACITE DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES
(Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes)**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1987	1990	1993	1987	1990	1993
I - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES:						
- Consommations intermédiaires ..	201,2	239,0	285,0	3,8	3,85	4,0
<i>dont : militaires</i>	(110,8)	(134,3)	(165,8)	(2,1)	(2,2)	(2,35)
- Salaires et cotisations sociales ...	347,2	384,3	423,5	6,55	6,2	5,95
- Investissements	43,0	46,0	51,0	0,8	0,75	0,7
- Autres dépenses	12,6	10,2	11,6	0,25	0,2	0,15
TOTAL I	604,0	679,5	771,1	11,4	11,0	10,8
II - INTERETS VERSES	92,7	138,8	132,8	1,8	2,25	1,9
III - TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS	135,0	141,0	153,7	2,55	2,25	2,2
<i>dont :</i>						
- <i>Collectivités locales</i>	48,5	55,2	62,5	0,9	0,9	0,9
- <i>Assurances sociales</i>	86,5	85,8	91,2	1,65	1,35	1,3
IV - AUTRES TRANSFERTS:						
- Transferts économiques	131,6	115,2	125,4	2,5	1,85	1,7
- Prestations sociales	213,8	257,1	301,1	4,0	4,15	4,2
- Coopération internationale	31,3	35,0	40,3	0,6	0,6	0,6
- Divers	33	36,4	40,1	0,65	0,6	0,6
TOTAL IV	409,7	443,7	506,9	7,75	7,2	7,1
TOTAL DES DEPENSES	1241,4	1403,0	1564,5	23,5	22,7	22
<i>dont :</i>						
TOTAL hors charges d'intérêt ...	1148,7	1264,2	1431,7	21,7	20,45	20,1
CAPACITE DE FINANCEMENT ..	- 104,8	- 128,3	- 82,1	- 2,0	- 2,1	- 1,2
<i>dont :</i>						
CAPACITE DE FINANCEMENT hors charges d'intérêt	- 12,1	10,5	50,7	- 0,2	0,15	0,7

(1) Etat + O.D.A.C. (Organismes divers d'administrations centrales).

A - LES DEPENSES HORS CHARGES D'INTERET

Le tableau n° 9 présente, dans le cadre de la comptabilité nationale, les dépenses, non point de l'Etat au sens strict, mais de l'ensemble des administrations centrales.

En effet, dans le compte de l'Etat proprement dit, apparaît un volume important de transferts aux "organismes divers d'administrations centrales" (O.D.A.C.), ce qui déforme la classification catégorielle des dépenses. En revanche, quand on examine le compte de l'ensemble des administrations centrales, ces transferts se trouvent répartis entre les diverses catégories de dépenses (salaires, consommations intermédiaires, etc...).

De même, une opération comptable telle que la budgétisation du "Fonds spécial des grands travaux" affecte la présentation du compte de l'Etat mais elle est neutre sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des Administrations centrales.

Hors charges d'intérêt, le total des dépenses des administrations centrales atteindrait, en 1990, un niveau qui, en francs constants, serait pratiquement le même qu'en 1987. Ensuite, le taux d'accroissement des dépenses serait en moyenne de 1,3 % par an en francs constants. Rapporté au P.I.B., le niveau de ces dépenses s'abaisserait, passant de 21,7 % du P.I.B. en 1987 à 20,1 % en 1993.

Comme on va le voir, cette modération des dépenses publiques est la conséquence des hypothèses faites sur les dépenses de personnel et sur les subventions économiques. A l'inverse, les dépenses militaires et les prestations sociales à la charge de l'Etat continuent de croître rapidement.

1° - Les consommations intermédiaires

En comptabilité nationale, les dépenses militaires d'équipement sont classées dans les consommations intermédiaires de l'Etat. De ce fait, 55 % environ des consommations intermédiaires des administrations centrales correspondent à des dépenses militaires.

A cet égard, l'hypothèse a été faite d'un décalage d'une année dans l'exécution de la loi de programmation militaire 1987-1991 : le niveau de dépenses en principe prévu pour 1991 ne serait atteint qu'en 1992.

Dès lors, le taux de croissance en volume des consommations intermédiaires militaires serait de 3,3 % par an entre 1987 et 1990 et de 4,3 % par an entre 1990 et 1993, soit une progression sensiblement supérieure à celle du P.I.B.. Cette catégorie de dépenses (1) constituerait ainsi en 1993 près de 11 % du total des dépenses des administrations centrales, contre 9 % environ en 1987.

Pour les consommations intermédiaires non militaires, on a fait l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % par an en volume à partir de 1990.

(1) Il s'agit des dépenses militaires autres que les dépenses de personnel.

2° - Les charges salariales

Ces dépenses évoluent très modérément dans la projection en raison des hypothèses suivantes :

- le nombre des militaires diminuerait de 7 000 par an et celui des effectifs civils resterait stable ;
- la revalorisation du pouvoir d'achat serait limitée à 1 % par an en moyenne pour les agents présents deux années consécutives ; compte tenu des départs en retraite et des recrutements, cela correspond à un gain annuel de pouvoir d'achat de 0,6 % pour le salaire brut par tête.

Comme on l'indiquait dans la première partie de l'étude, il n'a pas été possible, lorsque ces hypothèses ont été définies, d'évaluer l'incidence des intentions annoncées par le Gouvernement relatives au caractère prioritaire des dépenses de formation et de recherche.

3° - Investissements

Hors "plan-prisons", on a supposé que le volume de la F.B.C.F. (formation brute de capital fixe) des administrations centrales croîtrait de 2 % par an.

La prise en compte du "plan-prisons" donne un profil temporel irrégulier à l'évolution de l'ensemble de cette catégorie de dépenses (accélération en 1989-90 et décélération en 1991-92).

4° - Transferts aux autres administrations

On a supposé que les subventions de l'Etat aux collectivités locales suivraient la progression du P.I.B..

Il n'en irait pas de même pour les concours aux organismes d'assurances sociales : c'est la conséquence de l'hypothèse faite sur le retrait de la subvention à l'Association pour la structure financière (voir troisième partie).

5° - Subventions économiques

Après la forte baisse des transferts économiques observée ces dernières années, on a supposé que leur niveau en francs constants se stabiliserait à partir de 1989. Bien que de façon moins accentuée que sur le passé récent, ce poste de dépenses continuerait donc de jouer un rôle modérateur sur l'évolution de l'ensemble des charges budgétaires au cours de la période de projection.

6° - Les prestations sociales

Tableau n° 10

**PRESTATIONS SOCIALES
VERSEES PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.	
	1987	1990	1993	1987	1993
• Prestations sociales directes d'employeurs (1)	101,8	118,8	139,4	1,9	1,9
- Pensions d'anciens combattants	23,0	22,8	22,4	0,45	0,3
- Chômage (solidarité)	10,6	13,6	17,5	0,2	0,25
- Pré-retraites (F.N.E.)	22,9	23,8	25,8	0,45	0,35
- Autres prestations pour l'emploi (2) .	17,2	19,8	23,5	0,3	0,3
- F.N.A.L. et F.N.H. (3)	26,5	38,4	50,4	0,5	0,7
- Aide sociale (4)	7,3	14,7	17,0	0,1	0,25
- Divers	4,5	5,2	5,1	0,1	0,1
TOTAL	213,8	257,1	301,1	4,0	4,2

(1) *Essentiellement, pensions civiles et militaires de l'Etat.*

(2) *Essentiellement, travaux d'utilité collective et stages d'initiation à la vie professionnelle.*

(3) *Fonds national d'aide au logement et Fonds national de l'habitat.*

(4) *En fin de projection, le revenu minimum d'insertion représente la moitié de ces allocations.*

Abstraction faite des retraites des fonctionnaires et des pensions d'anciens combattants, le montant des prestations sociales versées par les Administrations centrales augmenterait de plus de moitié entre 1987 et 1993.

Les principaux facteurs d'augmentation sont :

- l'indemnisation du chômage (régime dit de solidarité) : + 65 % en six ans (en francs courants), soit + 5,5 % par an en francs constants ;
- les aides au logement : + 90 % en six ans (en francs courants), soit + 8 % par an en francs constants ;
- le revenu minimum d'insertion, dont on a supposé de façon conventionnelle que le coût en francs constants augmenterait comme le nombre de chômeurs.

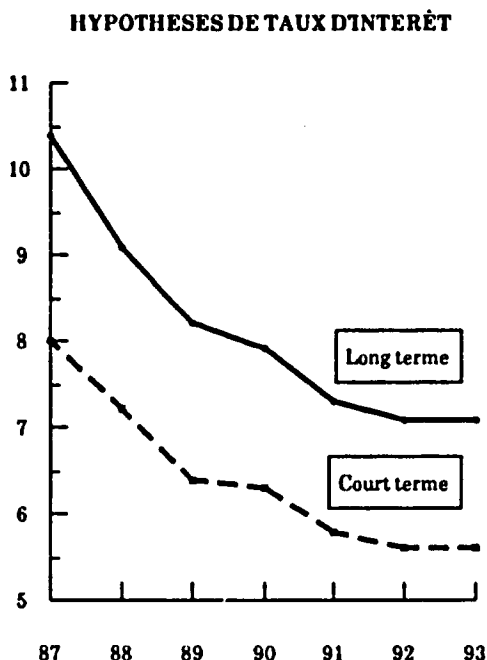
Enfin, on a supposé que le coût des dispositifs communément qualifiés de "traitement social du chômage" (travaux d'utilité collective, stages d'initiation à la vie professionnelle notamment) progresserait de 2,4 % par an en francs constants à partir de 1990. Cette progression a été jugée nécessaire pour que ces dispositifs conservent la même incidence sur les niveaux de l'emploi et du chômage du début à la fin de la période considérée, conformément à l'hypothèse retenue dans le scénario macroéconomique qui a servi de base à la projection des finances publiques.

B- CHARGES D'INTERET ET ENDETTEMENT

1° - Intérêts versés par les Administrations centrales (1)

Ainsi qu'il est devenu habituel dans les projections à moyen terme, on a supposé que les taux d'intérêt réels - qui sont généralement considérés aujourd'hui comme anormalement élevés - baisseraient au cours des prochaines années : les taux réels à long terme passeraient d'environ 6,5 % en 1988 à 4,2 % à partir de 1991 et les taux à court terme de 4,5 % à 2,7 %.

Le graphique ci-après décrit les évolutions correspondantes des taux nominaux :



Ces hypothèses ont naturellement pour effet de modérer l'accroissement des charges d'intérêt dans la projection.

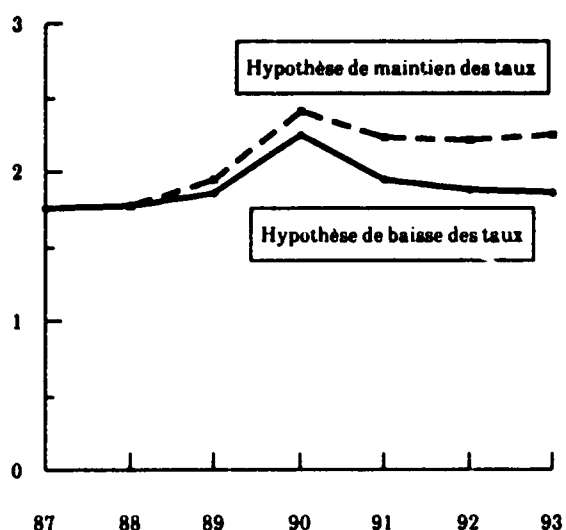
Cet effet est cependant masqué, en début de période, par l'arrivée à échéance en 1989-90, des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) émises six ans plus tôt et dont les intérêts sont payables en une seule fois à l'échéance (2). Passé cet à-coup, la projection aboutit en 1993 (voir plus haut, tableau n° 9) à une charge d'intérêt de 133 milliards de francs (soit 1,9 % du P.I.B.) au lieu de 93 milliards de francs (1,8 % du P.I.B.) en 1987.

(1) En quasi-totalité (97 % en 1987), ces intérêts sont à la charge de l'Etat.

(2) La projection a été construite comme si ces obligations arrivaient normalement à échéance. Mais le Gouvernement a récemment inauguré une politique de conversion des O.R.T. qui devrait permettre d'étaler dans le temps une charge d'intérêt qui, dans la projection, est concentrée sur les années 1989-90.

Le graphique ci-dessous met en évidence l'influence qu'exercent les hypothèses de taux d'intérêt sur les résultats de la projection.

**CHARGES D'INTERÊT DES ADMINISTRATIONS
CENTRALES EN % DU P.I.B.**



2° - La dette de l'Etat

Tableau n° 11

**ENCOURS DE LA DETTE BRUTE DE L'ETAT
(En milliards de francs et en % du P.I.B.)**

	1987	1990	1993
En milliards de francs			
- Dette à moyen et long terme	590	900	1 140
- Bons en compte courant	435	540	630
- Autres	285	260	255
Total	1 310	1 700	2 025
Total en % du P.I.B.	24,7	27,5	28,5

Dans la projection, l'encours de la dette de l'Etat s'accroît chaque année du même montant que le besoin de financement de l'Etat (voir paragraphe C ci-après).

Cependant, en comptabilité nationale, les dotations en capital que l'Etat alloue aux entreprises dont il est actionnaire constituent des opérations financières qui augmentent les actifs de l'Etat mais qui n'affectent pas son besoin de financement.

Estimé sur cette base, le besoin d'emprunt de l'Etat, qui apparaît dans la projection, ne tient pas compte du montant des dotations en capital qui seront inscrites au budget.

Par exemple, si l'on supposait que le total de ces dotations pourrait être de l'ordre de 30 milliards de francs en cinq ans, l'encours de dette qui apparaît dans le tableau n° 11 devrait être majoré d'autant en 1993.

Rapporté au P.I.B., l'accroissement de la dette de l'Etat se modère dans la deuxième moitié de la période : le ratio dette/P.I.B. passe en effet de 24,7 % en 1987 à 27,5 % en 1990 (+ 2,8 points) et à 28,5 % en 1993 (+ 1 point). Cependant, si l'on avait tenu compte des dotations en capital, le ratio aurait atteint 28,9 % en 1993.

Les deux conditions à remplir pour que le ratio dette/P.I.B. se stabilise sont les suivantes :

- le déficit budgétaire ne doit pas excéder les charges d'intérêt (c'est "l'équilibre budgétaire hors intérêt") ;
- le taux d'intérêt réel ne doit pas excéder le taux de croissance du P.I.B. en volume.

Si la première condition apparaît remplie en fin de projection (voir paragraphe suivant), il n'en va pas de même pour la seconde puisque les taux d'intérêt réels seraient encore de 4,2 % pour le long terme et de 2,7 % pour le court terme, alors que le taux annuel de croissance du P.I.B. serait de l'ordre de 2,3 %.

Naturellement, les hypothèses retenues en matière de taux d'intérêt ont un effet important sur les résultats de la projection de la dette publique : si l'on avait maintenu les taux réels à leurs niveaux de 1988, l'endettement de l'Etat aurait été majoré d'à peu près 80 milliards de francs en 1993, soit 1,1 % du P.I.B..

C- BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Tableau n° 12

**BESOIN DE FINANCEMENT ET CHARGES D'INTERET
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES
(hors opérations du Fonds de stabilisation des charges)**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1987	1990	1993	1987	1990	1993
Besoin de financement des administrations centrales	104,8	128,3	82,1	2,0	2,1	1,2
<i>dont :</i>						
<i>Etat</i>	105,8	139,9	95,3	2,0	2,3	1,3
Intérêts versés par les administrations centrales	92,7	138,8	132,8	1,8	2,25	1,9
<i>dont :</i>						
<i>Intérêts versés par l'Etat</i>	89,5	136,0	130,0	1,7	2,2	1,8

Le besoin de financement des administrations centrales diminue au cours de la période de projection : jusqu'en 1990, la tendance est masquée par le gonflement des charges d'intérêt consécutif à l'arrivée à échéance des obligations renouvelables du Trésor (cf. paragraphe B ci-dessus), mais, au terme de la projection, ce besoin de financement n'équivaudrait plus qu'à 1,2 % du P.I.B. contre 2 % en 1987.

En fait, dès 1988, le besoin de financement des administrations centrales devient inférieur à leurs charges d'intérêt. Cependant, pour l'Etat seul, ce phénomène ne se produit que dans la deuxième moitié de la période de projection (1).

La projection fait ainsi apparaître une nette tendance à la réduction du déficit budgétaire. Mais ce résultat appelle quelques remarques importantes :

- statistiquement, l'évaluation d'un solde est toujours très fragile ;
- la projection - qui repose sur l'hypothèse d'une rigueur salariale prolongée - ne tient pas compte de la priorité donnée aux actions de formation et de recherche ni des pertes de recettes que pourraient entraîner l'harmonisation des fiscalités européennes ;
- du point de vue des équilibres macroéconomiques, l'évolution du solde budgétaire ne peut pas, en soi, être qualifiée d'adéquate ou d'inadaptée ; il faut la comparer aux tendances du besoin de financement des entreprises et de l'épargne des ménages.

(1) *Le solde d'exécution de la loi de finances est quelque peu supérieur au besoin de financement de l'Etat au sens de la comptabilité nationale (notamment à cause des dotations en capital) : en 1988 par exemple, le déficit budgétaire excède le besoin de financement de l'Etat d'un montant équivalant à une dizaine de milliards de francs (0,15 % du P.I.B.). Dans ces conditions, on peut considérer que, dans la projection, le déficit budgétaire hors charges d'intérêt disparaît en 1992.*

VI- POINTS DE REPÈRE SUR LES FINANCES LOCALES

En présentant les tendances d'évolution des recettes fiscales des collectivités locales (quatrième partie de l'étude), on a indiqué que la projection des finances locales présentée ici tendait simplement à fournir au lecteur des éléments de référence sur la base desquels il pourrait lui-même chiffrer l'incidence d'hypothèses alternatives relatives aux dépenses et à la politique financière des collectivités locales.

Tableau n° 13

DEPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (Suivant le cadre de la Comptabilité nationale)

	En milliards de francs		En % du P.I.B.		En % des dépenses	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993
A - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES:						
- Consommations intermédiaires ..	90,1	118,1	1,7	1,65	18,4	18,5
- Salaires et cotisations sociales ...	150,3	193,2	2,8	2,7	30,8	30,25
- Investissements	121,1	163,6	2,3	2,3	24,8	25,6
- Autres dépenses	3,5	4,7	0,1	0,1	0,7	0,75
TOTAL A	365,0	479,6	6,9	6,75	74,7	75,1
B - INTERETS VERSES	50,1	62,6	0,95	0,9	10,25	9,8
C - TRANSFERTS						
- Transferts économiques	11,7	14,4	0,25	0,2	2,4	2,25
- Prestations sociales	24,8	32,8	0,45	0,45	5,05	5,15
- Transferts aux autres administrations	16,2	22,3	0,3	0,3	3,3	3,5
- Autres transferts	20,9	27,1	0,4	0,4	4,3	4,2
TOTAL C	73,6	96,6	1,4	1,35	15,05	15,1
TOTAL DES DEPENSES (A + B + C)	488,7	638,8	9,25	9,0	100,0	100,00
BESOIN DE FINANCEMENT	15,7	10,0	0,3	0,15	3,2	1,5

La projection se caractérise par une réduction du besoin de financement des administrations publiques locales (1), compatible, comme on l'a vu dans la quatrième partie, avec une stabilisation à 6 % du P.I.B. de la pression fiscale locale. Il reste maintenant à examiner à quelles hypothèses de dépenses ce résultat peut être associé.

(1) Rappelons que, dans les comptes de la Nation pour 1987, le besoin de financement des administrations publiques locales (15,7 milliards de francs) résulte d'un besoin de financement de 20 milliards de francs des collectivités locales proprement dites et d'une capacité de financement de 4,3 milliards de francs des organismes divers d'administrations locales (O.D.A.L.).

Comme pour les finances de l'Etat, l'hypothèse d'une prolongation de la rigueur salariale a un effet important sur les résultats de la projection des finances locales : bien que l'on ait supposé une croissance des effectifs (équivalents temps-plein) de 7 000 par an (soit + 0,5 % par an), la part des charges salariales dans les budgets locaux diminuerait.

Pour les consommations intermédiaires, on a supposé un accroissement de 1,5 % par an en francs constants et, pour les investissements, une prolongation des tendances actuelles (+ 3,5 % l'an) jusqu'en 1989, puis une croissance de 2 % par an à partir de 1990.

Dans leur ensemble, les prestations sociales augmenteraient comme le P.I.B., compte tenu des hypothèses suivantes :

- pour les allocations d'aide sociale (invalidité, vieillesse, maladie), prolongation de la croissance observée des effectifs de bénéficiaires (+ 1 % par an pour l'invalidité et 2,4 % par an pour la vieillesse) ;
- pour les aides liées à la famille (soins de santé), baisse de 2 % par an en francs constants, dans la mesure où l'octroi du revenu minimum d'insertion entraînera l'affiliation des bénéficiaires à la Sécurité sociale ;
- pour les autres allocations, augmentation parallèle à celle du nombre de chômeurs.

Les opérations de réaménagement de la dette des collectivités locales ont permis de réduire significativement le poids des prêts d'un taux supérieur à 10 %.

Compte tenu des hypothèses faites sur les taux (cf. p. 105), la charge d'intérêt augmenterait un peu moins vite que le P.I.B. au cours de la période de projection.

Enfin, le tableau ci-après décrit l'évolution du niveau de la dette brute des administrations publiques locales résultant de la projection.

Tableau n° 14

DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	1987	1990	1993
En milliards de francs	507	604	720
En % du P.I.B.	9,6	9,8	10,0

ANNEXE N° 3

RESOUDRE LA CRISE ECONOMIQUE MONDIALE

*Déclaration publiée par trente-trois économistes
réunis à Washington les 23 et 24 novembre 1987 (1)*

Les marchés financiers ont envoyé deux signaux très clairs sur la gravité de la situation économique mondiale. D'abord, le marché américain des obligations s'est effondré d'environ 30 % dans les premiers mois de 1987 puis, à la fin de cette même année, les marchés des actions du monde entier ont chuté de 20 à 30 %.

Des déséquilibres énormes et insoutenables sont au coeur du problème. Ils apparaissent sous plusieurs formes dans différentes parties du globe : déficits importants du budget et de la balance des paiements courants aux Etats-Unis, excédents commerciaux élevés du Japon et des pays d'Asie récemment industrialisés, fort chômage en Europe, endettement et stagnation dans les pays en voie de développement.

Le déséquilibre international le plus criant - mis à part le transfert regrettable de ressources réelles de pays endettés en voie de développement vers des pays industrialisés plus riches - est l'endettement croissant des Etats-Unis vis-à-vis des trois principales zones à excédents commerciaux : le Japon, l'Europe (essentiellement la R.F.A.) et les pays récemment industrialisés d'Asie, en particulier Taiwan.

Aujourd'hui, le principal danger qui nous menace, faute d'une correction de ces déséquilibres, est une récession mondiale très grave. Notre plus grand atout est que les mesures correctives dont chaque pays a besoin dans son propre intérêt contribueront également à résorber les déséquilibres mondiaux.

En raison avant tout de la brusque augmentation du déficit du budget fédéral depuis 1981, les Etats-Unis dépensent plus qu'ils ne produisent et investissent plus que ne peut financer leur épargne insuffisante. En conséquence, l'Amérique importe maintenant deux fois plus qu'elle n'exporte et ses emprunts massifs à l'étranger l'ont fait passer du rang de premier créancier mondial à celui de premier débiteur mondial.

De leur côté, les pays excédentaires ont trop compté sur une croissance tirée par les exportations et ont, en outre, investi à l'étranger des sommes qui auraient pu, souvent, être utilisées avec plus de profit chez eux. A des degrés divers, la plupart d'entre eux souffrent d'un large sous-emploi de leur main-d'oeuvre et de leurs autres ressources, et d'importants besoins sociaux non satisfaits. Dans de nombreux pays d'Europe en particulier, le chômage reste encore extrêmement élevé, en dépit de plusieurs années de reprise de la croissance.

(1) *La version française de cette déclaration a été établie par l'Institut français des relations internationales, dont le directeur, M. Thierry de Montbrial, était l'un des trois signataires français de la déclaration, avec MM. Michel Albert, président du Centre d'études prospectives et d'informations internationales, et Edmond Malinvaud, professeur au Collège de France, ancien directeur général de l'I.N.S.E.E.*

Ces déséquilibres intérieurs et extérieurs sont depuis un certain temps largement, si ce n'est universellement, reconnus. Mais l'économie mondiale a, malgré ces déséquilibres, connu une croissance relativement satisfaisante avec une inflation modérée parce que les investisseurs privés des pays excédentaires préféraient, compte tenu du cours du dollar et du niveau des taux d'intérêt américains de l'époque, financer les déficits américains plutôt que d'investir dans leur pays ou dans les pays en voie de développement.

En 1987, toutefois, la situation a changé du tout au tout. L'afflux net de capitaux étrangers privés aux Etats-Unis s'est épuisé, en particulier les fonds en provenance du Japon, entraînant ainsi l'effondrement du marché américain des obligations. Les banques centrales se sont insinuées dans la brèche et ont accru leurs réserves de change d'environ 13 milliards durant les dix premiers mois de l'année. Les pays excédentaires ont vu leur masse monétaire augmenter sensiblement, la peur de l'inflation s'est réveillée et les taux d'intérêt ont connu une hausse un peu partout dans le monde.

Aussi, lorsque les chiffres décevants du commerce extérieur américain mirent fin à l'accalmie provisoire provoquée par l'apparente stabilité des cours après les accords du Louvre, les craintes d'une dépréciation du dollar, d'une hausse de l'inflation et de taux d'intérêt encore plus élevés se ravivèrent. Les prix des actions dégringolèrent partout dans le monde. La Réserve fédérale prit la décision judicieuse à court terme d'abaisser les taux d'intérêt dans le sillage des événements de la Bourse de Wall Street en créant d'importantes quantités de liquidités. Mais cette politique ne peut être maintenue longtemps si les principales craintes concernant le dollar et le déficit budgétaire américain ne sont pas dissipées.

Il n'est plus possible de méconnaître les déséquilibres sous-jacents. En vérité, si l'on néglige de les corriger, on court le risque de sombrer dans une récession qui s'étendra à la presque totalité du globe : aux Etats-Unis, par le biais d'une chute excessive du dollar déclenchant une nouvelle hausse des taux d'intérêt, une deuxième bourrasque sur Wall Street et à terme une reprise de l'inflation ; aux pays excédentaires, sous l'effet d'un brusque tassement supplémentaire de leurs excédents commerciaux (dû au retournement de la situation américaine et à la revalorisation importante de la monnaie de ces pays) avec des effets multiplicateurs sur les investissements et la situation de l'emploi sur le marché national ; enfin aux pays en voie de développement, par une conjugaison des phénomènes décrits ci-dessus. Ces événements pourraient précipiter le retour déjà inquiétant au protectionnisme commercial et replacer l'endettement du Tiers-Monde dans une situation critique.

Nous pensons donc qu'il est absolument urgent de s'attaquer à ces problèmes fondamentaux avec vigueur et efficacité. Ce sont les Etats-Unis qui, les premiers, doivent s'atteler à la tâche car leur double déficit est au coeur du problème. Pour rétablir la stabilité, il est également essentiel que les régions excédentaires modifient leurs politiques. Elles seront toutefois davantage tentées d'oeuvrer dans ce sens si les Etats-Unis entreprennent une action beaucoup plus vigoureuse pour réduire leurs propres déséquilibres.

Ampleur du problème

Le déficit américain des paiements courants atteint 150 à 160 milliards de dollars par an. Faut-il, pour rétablir la confiance dans le dollar, résorber totalement le déficit afin de mettre un terme à l'envolée de la dette extérieure ou bien simplement le réduire radicalement ? Les avis sont partagés sur la question.

Certains estiment qu'il suffirait de commencer à réduire le déficit pour le ramener progressivement aux alentours de 1 % du P.N.B. (soit, aujourd'hui, 50 milliards de dollars), ce qui permettrait de contenir la hausse du rapport de la dette extérieure au P.N.B. d'ici 1990-1991.

D'autres, comme le Joint Economic Committee du Congrès américain, sont d'avis que les Etats-Unis ne pourront pleinement rétablir la confiance qu'en retrouvant leurs excédents courants traditionnels, objectif en tout état de cause hautement souhaitable pour un pays aussi riche que les Etats-Unis (afin de pouvoir de nouveau exporter ses capitaux) et pour le leader du monde libre (pour éviter de saper son rôle de protection aussi bien dans les faits que dans les esprits).

Quel que soit le point de vue adopté, l'ajustement nécessaire de la balance des comptes courants est énorme puisqu'il s'échelonne entre 100 et 150 milliards de dollars sur les quatre ou cinq années à venir.

De l'autre côté, tous les pays excédentaires devront participer à cet ajustement, en contrepartie de l'inévitable correction du déficit extérieur américain, qu'aucun pays à lui seul n'est en mesure d'absorber. Si l'on se réfère à la répartition actuelle des excédents des paiements courants et à leur croissance dans les années quatre-vingt, le Japon devrait réduire ses excédents d'à peu près 50 à 75 milliards de dollars, l'Allemagne de 30 à 50 milliards et les pays récemment industrialisés d'Asie de 20 à 25 milliards.

**EXEMPLE D'AJUSTEMENT
DES COMPTES COURANTS NATIONAUX
1980-1981 à 1991-1992
(moyennes annuelles, milliards de dollars)**

	Réalisé 1980-1981	Estimé 1986-1987	Visé 1991-1992
Etats-Unis	5	- 150	0 à - 50
Japon	0	85	10 à 30
R.F.A.	- 10	40	- 10 à 10
Taiwan	0	18	0 à 10
Corée	- 5	7	0 à 5

Une amélioration de la situation des pays endettés du Tiers-Monde pourrait faciliter cet ajustement. Tout nouvel accord de financement permettant aux pays débiteurs de diminuer le montant actuel de leurs transferts de ressources vers l'étranger se traduirait par une amélioration des balances commerciales dans le reste du monde. Ainsi, plus le volume des fonds supplémentaires envoyés aux pays débiteurs sera grand, moins les pays créditeurs auront besoin de réduire leurs excédents.

Il convient de remarquer que les rééquilibrages indispensables des balances commerciales seront encore plus importants que ceux des balances des comptes courants. En 1990, le service de la dette des Etats-Unis, pour une dette extérieure cumulée d'environ 700 milliards de dollars, aura augmenté de 30 à 40 milliards de dollars, et les pays créditeurs gagneront sur leurs avoirs à l'étranger un montant équivalent. Par conséquent, il faudra résorber de 150 à 200 milliards de dollars environ le déficit de la balance commerciale américaine pour que les comptes courants soient ramenés dans la fourchette prévue de - 50 milliards de dollars à zéro tandis que les rééquilibrages correspondants seront de 70 à 100 milliards de dollars pour le Japon, 50 à 70 milliards pour l'Europe (essentiellement l'Allemagne) et 30 milliards pour les pays récemment industrialisés d'Asie.

Ces redressements des balances commerciales auront des répercussions importantes sur la production et l'emploi dans les pays concernés. Ce qui importe dans ce contexte, c'est la modification de la balance commerciale en termes réels, c'est-à-dire en volume. Or, cette modification a de grandes chances d'être supérieure de 25 à 50 %, suivant le pays en question, à celle de la balance commerciale en termes nominaux, c'est-à-dire en valeur (1).

Pour les Etats-Unis, ceci signifie que la croissance de la dépense nationale devra être réduite de façon spectaculaire afin de permettre une augmentation du volume des exportations, assortie d'une diminution de celui des importations, d'environ 4,5 % du P.N.B. courant sur quatre ou cinq ans. Le Japon et l'Allemagne, quant à eux, devront relancer la dépense nationale, essentiellement l'investissement, d'un pourcentage du P.N.B. à peu près identique, pour compenser une chute brutale du volume des exportations nettes et éviter une montée en flèche du chômage.

La gageure sera de réaliser ces ajustements de taille tout en maintenant une croissance de l'économie mondiale d'au moins 2,5 à 3 % par an. Ce chiffre est encore en deçà du niveau qui pourrait être atteint si toute la main-d'oeuvre au chômage ou sous-employée, notamment en Europe et dans de nombreux pays en voie de développement, était mise au travail.

Cependant, ce taux de croissance devrait permettre d'enrayer la montée du protectionnisme, voire d'inverser la tendance. Une nouvelle crise de l'endettement du Tiers-Monde devrait pouvoir être conjurée. Bien sûr, d'autres mesures plus spécifiques seraient nécessaires. Mais il est évident qu'une stratégie de croissance est essentielle pour prévenir dans ces domaines toute aggravation susceptible de compromettre le processus d'ajustement et mettre à mal l'économie mondiale.

Il est également vital que les déséquilibres internationaux soient corrigés de façon à préserver les victoires durement remportées sur l'inflation entre 1980 et 1985. C'est là, bien sûr, l'une des principales raisons d'entreprendre et de réaliser un ajustement constructif sans lequel les Etats-Unis, comme avant eux beaucoup de gros débiteurs, pourraient être tentés, à un moment ou à un autre, de résorber leur endettement par l'inflation.

Il convient donc de ne pas trop attendre d'une dépréciation du dollar, étant donné en particulier le rôle clef que joue cette devise dans l'économie mondiale. Il serait également inconsidéré de demander aux pays excédentaires de rechercher une expansion dépassant leurs capacités réelles. De même, ces pays ne doivent pas courir le risque d'une croissance excessive de leur masse monétaire en intervenant massivement sur les marchés des devises.

Evolution à ce jour

En dollars, les déséquilibres commerciaux se sont stabilisés. Ce progrès considérable est souvent méconnu : quand le dollar culminait dans les premiers mois de 1985, le déficit de la balance américaine des comptes courants, par exemple, était parti pour atteindre, au début des années quatre-vingt-dix, un montant annuel de 300 milliards de dollars.

(1) Ceci s'explique par le fait que la chute du dollar se traduit par une hausse des prix des importations américaines par rapport aux prix des exportations, de sorte qu'en dollars courants (nominaux), à cause de la détérioration des termes de l'échange, on perd une partie du bénéfice apporté par une augmentation du volume des exportations et une diminution de celui des importations. Inversement, dans les pays excédentaires, une partie des pertes provenant du recul des exportations et de la progression des importations est compensée par l'amélioration des termes de l'échange.

En outre, en volume, les déséquilibres commerciaux ont commencé d'évoluer dans le bon sens dans presque tous les grands pays. Les excédents de la balance des comptes courants du Japon et de l'Allemagne ont diminué de plus de 1 % du P.N.B. en termes réels en 1986. Les exportations américaines se sont accrues, l'année dernière, de plus de 15 % tandis que la hausse des importations de produits non pétroliers s'est tassée. La balance commerciale américaine des produits hors pétrole a progressé d'approximativement 1 % du P.N.B., soit plus rapidement qu'en 1978-1980 et aussi vite qu'elle s'était détériorée au début des années quatre-vingt.

Pourtant, à ce jour, ces progrès en volume ont été en grande partie occultés par les effets sur les prix des modifications du cours des monnaies. Les déséquilibres extérieurs en dollars courants continuent de s'accroître (excepté au Japon ces derniers mois) ; or ce sont eux qu'il faudra financer. Le déficit américain sera plus fort en 1987 qu'en 1986, de même que les excédents de l'Allemagne, de Taiwan et de la Corée.

Avec le temps, la variation du volume des échanges commerciaux que l'on observe aujourd'hui atténuera les déséquilibres en dollars courants, quand l'ajustement des prix du dollar plus faible sera terminé. Mais, à l'heure actuelle, l'amélioration possible ne suffit pas.

Avant les nouveaux réaménagements monétaires de l'automne 1987, le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.) ne prévoyaient qu'une diminution relativement minime du déficit américain, malgré une chute de plus de 30 % du taux de change effectif du dollar (mesuré par l'indice du F.M.I.). Entre la mi-août et début décembre, le dollar avait perdu en termes effectifs encore 4 % de sa valeur. Mais, même en tenant compte de cet effondrement, il semble impensable que le déficit des comptes courants puisse tomber largement en dessous de 100 milliards de dollars avec les politiques actuelles. En réalité, la plupart des prévisions le voient s'aggraver à nouveau après 1989-1990.

Nous sommes confrontés à un problème de *timing* très délicat. Les déséquilibres que nous connaissons aujourd'hui ont mis au moins cinq ans à naître et ne pourront être corrigés du jour au lendemain. Même dans les scénarios les plus optimistes, il faudra quatre à cinq ans pour les éliminer. Or les marchés financiers viennent de nous adresser un message sur lequel on ne peut se méprendre : ces déséquilibres sont devenus insupportables et font peser une grave menace sur l'économie mondiale. Il est donc urgent d'entreprendre l'effort d'ajustement dès maintenant, même si sa mise en oeuvre doit prendre plusieurs années, et s'il ne porte pas tous ses fruits avant le début des années quatre-vingt-dix.

Politiques recommandées

Nos recommandations se répartissent en trois catégories : les politiques économiques dans chacun des grands pays, les taux de change et les problèmes fonctionnels spécifiques (commerce et endettement). Comme les politiques économiques nationales sont au coeur du problème, nous commencerons par ce sujet.

Politiques économiques nationales

S'agissant des Etats-Unis, nous avons suggéré qu'ils devraient se donner pour objectif d'améliorer leur balance commerciale de l'équivalent de 4,5 à 6 % du P.N.B. par an en volume. Pour ce faire, il leur faut maintenir la croissance de la demande intérieure à 1-1,5 % en dessous de la croissance de la production pendant quatre à cinq ans, c'est-à-dire l'inverse de ce qui s'est produit ces quatre dernières années où la demande intérieure a dépassé chaque année la production de 1,2 % en moyenne. Le taux d'utilisation de la capacité industrielle est très élevé, et

le chômage a retrouvé son niveau des années soixante-dix, approchant donc le taux considéré par nombre d'entre nous comme le "taux naturel". Ainsi, ayant financé de façon inconsidérée leur déficit extérieur par des afflux de capitaux insoutenables, les Etats-Unis se trouvent maintenant confrontés à un problème classique d'ajustement de la balance des paiements.

En principe, on devrait pouvoir opérer la réduction nécessaire de la demande intérieure en freinant la consommation privée, l'investissement privé ou les dépenses publiques nettes. De nouveaux investissements importants seront toutefois indispensables dans les industries d'exportations ou de concurrence avec les importations, afin d'accompagner l'amélioration requise de la balance commerciale. La demande des consommateurs, après le krach de Wall Street, peut faiblir quelque peu et le taux d'épargne des ménages peut retrouver son niveau traditionnel, ce qui aiderait à financer la hausse des exportations nettes et de l'investissement.

Mais c'est la politique économique qui devra assurer l'essentiel de la redistribution des ressources requise. L'objectif devra être d'équilibrer le budget "structurel" en 1992 (1). Avant l'accord passé entre le gouvernement et le Congrès en novembre, le déficit pour l'exercice financier 1988 se serait situé aux environs de 180 milliards de dollars, soit 4 % du P.N.B., ce qui correspond au déficit budgétaire "structurel" puisque le taux de chômage est aujourd'hui proche du taux "naturel" pour les Etats-Unis.

Le débat sur le budget de l'exercice financier 1989 commencera au début de 1988 et devrait aboutir le plus vite possible. Il faudrait que le déficit du budget structurel diminue d'au moins 40 milliards de dollars par rapport au déficit de 1988 qui, si l'accord passé en novembre prend pleinement effet, devrait se situer aux alentours de 160 milliards de dollars. De nouvelles réductions de l'ordre de 40 milliards de dollars seraient nécessaires pour chacune des trois années suivantes. Ce calendrier est à peine plus ambitieux que celui réclamé par la loi Gramm-Rudman. Toutefois, en l'état actuel, cette loi présente de nombreux points faibles, et l'on ne peut s'y fier pour atteindre les objectifs qu'elle préconise.

Pour rétablir la confiance dans les marchés des changes, des obligations et des actions, il est primordial que le Congrès adopte par avance les lois sur les réductions des dépenses et les augmentations d'impôts, dont l'introduction progressive permettrait d'éliminer le déficit budgétaire structurel d'ici le début des années quatre-vingt-dix, soit sur la période où il est nécessaire de corriger les déséquilibres internationaux. La meilleure solution pour les dépenses consisterait peut-être à modifier les formules utilisées pour fixer les allocations versées dans le cadre des grands programmes sociaux ou encore leur système d'imposition, voire les deux.

Par rapport à ce programme, nous jugeons l'accord de novembre 1987 entre le Congrès et le gouvernement extrêmement insuffisant. Les "réductions" décidées par cet accord maintiendraient le déficit structurel de 1989 à son niveau actuel, c'est-à-dire 30 milliards de dollars en deçà de l'objectif proposé plus haut. En outre, l'accord contient certaines mesures "douces", comme les ventes d'actifs qui ne se produisent qu'une fois et une accélération présumée du recouvrement des impôts. Reste à les mettre en pratique.

En dépit des difficultés politiques évidentes que cela comporte, nous exhortons le Congrès et le gouvernement à reprendre leurs tablettes. Nous avons constaté que des séries de mesures budgétaires importantes, y compris des augmentations d'impôts, ont eu lieu durant les trois dernières années d'élection. Par conséquent, cette raison ne peut pas être invoquée pour refuser toute action.

(1) Nous tenons à souligner que les réductions devraient être calculées et mises en oeuvre sur la base du déficit budgétaire structurel et non réalisé. Si le déficit budgétaire réalisé ne diminue pas dans la mesure prévue en raison d'un fléchissement de l'activité économique, qui est assez probable, il sera possible et même souhaitable de ne pas en tenir compte pour autant que l'on aura mis en place un programme crédible pour réduire à néant le déficit structurel au début des années quatre-vingt-dix et qu'on l'appliquera fidèlement.

Le réaménagement budgétaire qui, politiquement, serait le plus facile à réaliser comprendrait probablement une combinaison de resserrement des dépenses militaires, compression des dépenses non militaires (y compris des programmes sociaux) et augmentation d'impôts. Les divers ingrédients du réaménagement importent moins que son ampleur totale et que sa rapidité d'exécution et sa crédibilité. Néanmoins, il est essentiel que toute modification des dépenses ou (surtout) des impôts favorise l'épargne et l'investissement de préférence à la consommation, du fait de l'importance de redresser l'épargne nationale et de développer l'investissement, en particulier dans le secteur des biens commercialisables. Avant tout, il est impératif de rétablir la confiance dans la capacité de gestion des finances publiques aux Etats-Unis, ne serait-ce que pour pouvoir utiliser à nouveau la politique budgétaire pour contribuer à sortir le pays d'une forte récession.

Une telle contraction du déficit budgétaire aurait par elle-même tendance à déprimer l'économie américaine. Mais, comme nous l'avons fait remarquer, la faiblesse du dollar donne déjà un fort coup d'accélérateur dont les effets persisteront durant plusieurs années.

De façon tout aussi importante, nous croyons que le déficit budgétaire américain, entre autres, est un facteur explicatif significatif du niveau anormalement élevé des taux d'intérêt réels à long terme ces dernières années, non seulement aux Etats-Unis mais aussi dans d'autres pays. Par conséquent, une fois que les marchés financiers seront convaincus que le problème budgétaire américain est en passe d'être résolu, il devrait être possible de stabiliser le dollar à un cours correct en ramenant les taux d'intérêt américains à un niveau légèrement inférieur, tandis que la Réserve fédérale pourrait renouer avec un rythme de création de monnaie plus régulier qui favorise la croissance sans pour autant pousser à l'inflation.

En effet, nous assignons comme principal objectif aux politiques que nous préconisons la baisse des taux d'intérêt réels à long terme dans le monde entier, sans exiger des banques centrales une création excessive de monnaie, qui irait à l'encontre de l'objectif recherché. Certes, cette baisse pourrait se révéler de courte durée si les politiques que nous proposons déclenchaient le boom mondial des investissements que nous appelons de nos vœux. Mais ce serait là un motif de réjouissance et non d'inquiétude.

Dans l'ensemble, nous pensons donc que l'effet dépressif des coupes sombres dans le budget proposées pour les Etats-Unis serait rapidement contrebalancé par l'effet tonique de la baisse du dollar et des taux d'intérêt et ouvrirait donc la voie - probablement après un ralentissement provisoire - à une nouvelle période d'accélération de la croissance.

Bien sûr, il nous faut souligner que c'est aujourd'hui que le déficit budgétaire doit être nettement comprimé. L'économie réelle est encore bien portante. Si le déficit n'est pas résorbé pour laisser la place à une croissance des exportations nettes, la demande risque de subir rapidement des poussées inflationnistes. En même temps, si rien n'est entrepris pour corriger le déficit budgétaire, l'érosion de la confiance dans les marchés financiers pourrait à terme conduire à un effondrement de la demande intérieure par le biais le plus indésirable d'une récession.

Le Japon doit relever le défi inverse. Partant d'une économie traditionnellement entraînée par les exportations, il doit recentrer cette économie sur la demande intérieure et stimuler la productivité de la production orientée vers le marché national afin qu'elle prospère comme la production d'exportations dans le passé.

Le Japon devra peut-être conserver un petit excédent de la balance des paiements courants, de l'ordre de 1 à 1,5 % du P.N.B. (soit à peu près 25 à 35 milliards de dollars à ce jour), compte tenu de son taux d'épargne élevé (même s'il a tendance à diminuer) et de ses possibilités d'investissement plus faibles sur le territoire national. En outre, il aura probablement toujours une balance commerciale excédentaire avec les Etats-Unis puisqu'il doit importer ses matières premières et exporter vers les autres pays à forts revenus. Quoi qu'il en soit, il devra réduire de 10 à 15 milliards de dollars par an ses excédents des comptes courants dans les quatre à cinq années qui viennent. Cela nécessitera une diminution encore plus importante, voire l'élimination,

de ses excédents commerciaux, en raison de la progression rapide des revenus des investissements à l'étranger du Japon, premier bailleur de fonds du monde.

L'ajustement qui s'impose est d'une ampleur considérable. Pour contrebalancer l'amenuisement des excédents commerciaux, la demande devra croître chaque année de 1 à 1,5 % plus vite que le P.N.B. (soit de 4,5 % à 5,5 % par an) si l'on ne veut pas que le chômage augmente.

Le Japon a une multitude de besoins non satisfaits qui permettront de négocier le virage vers la demande intérieure. Le parc de logements a besoin d'une opération de modernisation de grande envergure. Les occasions d'investir par ailleurs dans de grands travaux d'infrastructure abondent. La déréglementation de secteurs-clefs comme l'agriculture, l'utilisation des sols en ville et la politique commerciale offrent de nombreuses possibilités. Les deux rapports Meakawa décrivent comment le Japon peut opérer sa reconversion afin tout à la fois d'assurer à ses habitants un niveau de vie à la hauteur de leur remarquable productivité et d'harmoniser beaucoup mieux son économie avec celle du reste du monde.

Trois trains de mesures peuvent stimuler cette transformation. La politique macroéconomique nationale, y compris la politique de taux de change, devrait continuer à soutenir la croissance de la demande intérieure et comporter des incitations tarifaires pour pousser les entreprises à orienter leurs activités dans cette direction. Deuxièmement, les politiques microéconomiques, en particulier en matière d'utilisation des sols, de fiscalité, de politique agricole et de réglementations (dont les restrictions sur les importations), devront renforcer l'élan de la politique macroéconomique. Troisièmement, les entreprises elles-mêmes devraient réorienter leurs activités vers le marché intérieur - comme beaucoup l'ont déjà dans une large mesure - et pourront dans certains cas accélérer l'ajustement général en développant l'investissement direct à l'étranger.

Heureusement, le processus d'ajustement a pris un excellent départ. La demande intérieure, éperonnée par le programme de relance de 6 000 milliards de yens décidé en mai 1987, connaît actuellement une croissance de 4,5 à 5 %. Toutefois, une accélération supplémentaire se révélera peut-être indispensable pour soutenir les efforts d'ajustements dans les quelques années à venir et contrebalancer la poursuite récente de la hausse du yen. Cela pourrait être amené par une combinaison de déréglementation, d'allègements fiscaux et de programmes d'investissements publics ou mixtes privé-public.

Une telle action budgétaire devrait être conçue pour stimuler la demande intérieure tout en maintenant à moyen terme le déficit budgétaire structurel à un niveau supportable. Cette politique est réalisable car le déficit structurel actuel (de l'ensemble des administrations publiques) est en dessous de ce niveau et parce que le montant de la vente de N.T.T. (Nippon Telephone and Telegraph) peut servir à financer un dépassement provisoire de celui-ci.

La situation est tout autre en Europe : le chômage y est élevé et la croissance lente. Dans son ensemble, l'Europe exporte des capitaux qui pourraient être mis à profit sur place : 1 % du P.N.B. pour la Communauté européenne mais 3 % pour l'Allemagne. Les prévisions de croissance ont été ramenées à moins de 2 % pour 1987 et 1988 (et en Allemagne à 1,5 % d'après le Comité allemand des conseillers économiques). Il existe donc un potentiel considérable du côté de l'offre pour remplacer la demande d'exportation par des dépenses intérieures, et notamment des investissements, la dépense intérieure totale augmentant de 1 à 2 % de plus que le pourcentage prévu, au moins dans les deux ou trois années à venir.

Au niveau international, il est important de comprendre qu'une accélération de la croissance en Europe dépend principalement d'une accélération des dépenses intérieures en Allemagne. De 1983 au premier semestre 1987, 80 % de l'augmentation de l'excédent commercial total de l'Allemagne, soit 55 milliards de marks, provenaient de son commerce avec les autres pays d'Europe de l'Ouest. C'est en partie pour cette raison qu'en dépit de l'apparition d'un déficit considérable des paiements courants aux Etats-Unis, les comptes courants de la plupart des autres pays européens, y compris la France, l'Italie et la Grande-Bretagne, sont actuellement soit presque en équilibre, soit déficitaires. Ils craignent donc que, s'ils sont seuls à connaître une

expansion, leur position commerciale ne se détériore rapidement et qu'il ne leur faille prématurément réduire leurs dépenses.

C'est pourquoi la seule voie réaliste et supportable vers une croissance accélérée en Europe est une expansion simultanée dans tous les pays qui disposent individuellement d'un potentiel de croissance plus rapide. Cette expansion simultanée est aussi une condition *sine qua non* pour faciliter et contrebalancer la contraction indispensable du déficit commercial américain. Elle doit s'accompagner de mesures favorables à l'offre afin de minimiser le risque de voir des goulets d'étranglement étouffer la croissance ou rallumer l'inflation.

Au début des années quatre-vingt, la sagesse de la politique monétaire de la Bundesbank a contribué pour une large part, par le biais du Système Monétaire Européen, à faire baisser l'inflation en Europe. Depuis 1985, toutefois, le Système Monétaire Européen a permis de freiner la hausse du mark et favorisé un gonflement considérable de l'excédent commercial de l'Allemagne dans ses échanges avec ses partenaires européens. Ainsi, pour que l'Europe tout entière rattrape son retard de croissance, il faudra sans doute non seulement fortement relancer la demande intérieure allemande, mais aussi réévaluer le mark au sein du Système Monétaire Européen, et obtenir du gouvernement allemand qu'il accepte un déficit de sa balance des paiements courants pendant un certain temps.

Une croissance plus rapide en Europe donnerait un élan considérable à l'économie mondiale dans son ensemble. La Communauté est un gros importateur, surtout de matières premières, et une accélération de sa croissance stimulerait une progression du volume et des prix des exportations de l'ensemble des pays en développement. La demande d'exportations en provenance des Etats-Unis augmenterait à son tour, facilitant considérablement l'ajustement mondial, même si le volume des échanges commerciaux directs de la seule Allemagne, par exemple, avec les Etats-Unis est relativement faible. La Communauté, en tant que groupe, pourrait, pour un temps, avoir un déficit extérieur, en rapatriant une partie de l'épargne nationale placée à l'extérieur pour l'investir sur le marché intérieur afin de réduire le chômage.

Le gouvernement allemand vient de rendre public un programme prévoyant l'octroi de crédits subventionnés aux autorités locales ainsi qu'aux petites et moyennes industries. Cette mesure va certainement dans la bonne direction, mais il faut y adjoindre une politique budgétaire vigoureuse. Les allègements d'impôts prévus pour 1990 devraient être avancés et étendus. Ces actions ont déjà été soigneusement préparées dans le cadre d'un programme à moyen terme. Mais leur calendrier a été fixé avant que n'interviennent les problèmes monétaires et autres événements internationaux qui ont ralenti la croissance allemande et exigent à présent des parades plus rapides en agissant sur la demande intérieure.

Outre les diminutions d'impôts programmées et compte tenu de la nécessité de stimuler l'investissement et de réduire le chômage, l'Allemagne devrait également envisager d'augmenter provisoirement les provisions pour amortissements ou d'abaisser les cotisations sociales sur l'emploi, voire de combiner les deux mesures. Les impôts pourraient être allégés davantage si le gouvernement était prêt à couper progressivement les subventions à l'agriculture et à l'industrie.

A l'heure actuelle, la politique monétaire européenne est vraiment expansionniste comme le prouvent la croissance de la masse monétaire et la série récente de baisses conjointes des taux d'intérêt à court terme. Comme nous l'avons souligné plus haut, nous estimons que, dès que les Etats-Unis auront pris la ferme décision de réduire leur déficit budgétaire, les taux d'intérêt réels à long terme devraient pouvoir baisser dans le monde sans qu'il y ait création inflationniste de monnaie. Cette évolution serait particulièrement bienvenue en Europe et devrait être encouragée en raison de la nécessité de stimuler l'investissement.

Les pays d'Europe méridionale, où les déficits budgétaires demeurent excessifs et où la réussite des mesures anti-inflationnistes doit encore être consolidée, n'ont pas la latitude voulue pour prendre seuls des mesures expansionnistes. Toutefois, dans beaucoup d'autres pays européens, une accélération de la croissance en Allemagne ouvrirait la voie de ce type d'action.

Sur le plan fiscal, l'objectif prioritaire devrait être la relance de l'emploi, essentiellement par la réduction de l'écart entre le prix de revient d'un salarié et son salaire net après prélèvements fiscaux. Sur le plan des dépenses, il convient d'augmenter l'investissement dans les grands travaux d'infrastructure - y compris certains projets européens de transports et de communications - qui n'avaient pas été débloqués dans les dernières années en raison de l'austérité financière. Dans la mesure du possible, ces projets devront être financés par le secteur privé (comme c'est le cas du tunnel sous la Manche) ou par la Banque européenne d'Investissement et le Fonds européen de Développement afin d'éviter de grever davantage les budgets nationaux.

Enfin, et c'est là un point essentiel, de réels progrès dans l'élaboration d'un "marché européen unique" des finances et du commerce faciliteraient et renforceraient grandement le transfert de ressources nécessaire pour compenser des exportations nettes en déclin vers les Etats-Unis par des investissements créateurs d'emplois, destinés à tirer avantage des possibilités offertes par un marché européen plus intégré.

Un programme cohérent d'expansion et de diminution du chômage serait de toute évidence profitable à l'Europe. Il contribuerait également pour beaucoup à soutenir la croissance de l'économie mondiale durant les années difficiles où les Etats-Unis s'efforceront de combler leur double déficit. Etant donné la hausse des taux de change et la concurrence acharnée des pays étrangers, les quelques années à venir offrent à l'Europe une occasion unique d'atteindre ces buts sans rallumer l'inflation.

Les pays récemment industrialisés d'Asie sont très dissemblables et tous diffèrent nettement du Japon (surtout en raison du niveau bien inférieur de leurs revenus par habitant et de leur industrialisation beaucoup moins poussée). Seul Taïwan a, depuis 1981, une balance des comptes courants excédentaire. Cet excédent et ses réserves de change - le troisième et les premières dans le monde respectivement - dépassent de loin ceux des autres pays industriels d'Asie. Parmi ces pays, la Corée a le plus bas revenu par habitant et reste l'un des plus gros débiteurs mondiaux, quoique le surplus des paiements courants qu'elle a dégagé en 1986 soit devenu considérable en 1987 et qu'elle soit en train de réduire son endettement rapidement. Taïwan et la Corée conservent tous deux une vaste panoplie de barrières à l'importation, bien qu'ils aient entrepris de les supprimer à une grande échelle. En revanche, Hong Kong et Singapour n'ont pratiquement aucune réglementation sur les échanges commerciaux.

Nous pensons que ces pays, en particulier Taïwan et, à une moindre échelle, la Corée, devraient chercher à réduire largement leurs excédents de la balance des comptes courants dans les trois à cinq années à venir. Ces pays ont connu en matière de développement économique, au cours des vingt dernières années, les résultats les plus enviables du monde. Rien n'empêcherait qu'ils continuent d'augmenter leurs exportations rapidement. Toutefois, compte tenu de leur revenu par tête relativement bas, de la rentabilité impressionnante des investissements nationaux et des menaces pesant sur la stabilité de leurs monnaies du fait des énormes excédents qu'ils continuent d'avoir, il serait économiquement et politiquement déraisonnable de conserver de si larges excédents (dépassant à présent 20 % du P.N.B. à Taïwan, et 8 % en Corée). Ces pays ont donc besoin d'accroître notablement la masse des importations et de diriger une partie de la production vers le marché intérieur.

Trois trains de mesures paraissent appropriés à leur cas. Premièrement, il reste un long chemin à parcourir sur la voie de la libéralisation des échanges à Taïwan et en Corée. Des tarifs douaniers élevés et des barrières non tarifaires étendues sont anachroniques chez des exportateurs aussi dynamiques, à la fois d'un point de vue économique et du fait que de nombreux pays industrialisés menacent de limiter l'accès de leurs marchés à leurs produits. L'expérience de Hong Kong illustre l'intérêt, si l'on veut éviter les réactions protectionnistes à l'étranger, de préserver un commerce libéral chez soi.

Deuxièmement, il y a dans tous ces pays un énorme potentiel d'accroissement de l'investissement national et donc de la demande intérieure. Par exemple, Taiwan a besoin de nouveaux programmes étendus de lutte contre la pollution, d'une extension du réseau autoroutier, d'une amélioration des équipements éducatifs et sanitaires ainsi que d'un système d'assurance sociale - et ne devrait donc plus exporter la moitié de son épargne. Il est tout à fait possible de maintenir une croissance rapide dans ces pays tout en réorientant l'économie de façon à ne plus reposer sur les excédents commerciaux. Loin de nous la pensée de critiquer les taux d'épargne élevés de ces pays (ou du Japon), mais nous estimons qu'il faut favoriser l'utilisation de cette épargne au niveau national, non seulement dans leur intérêt mais aussi pour améliorer l'équilibre international.

Troisièmement, pour compléter ces mesures, il faudra sans nul doute réévaluer encore leurs monnaies. L'absence d'une réévaluation suffisante jusqu'à présent a freiné l'ajustement international, car ces pays ont raflé des parts de marché au Japon (et dans une moindre mesure à l'Europe) en raison de l'affaiblissement de leurs monnaies par rapport à celles de ces régions.

Ces hausses de parités devraient être interprétées comme l'une des rémunérations - en termes de niveaux de vie élevés et de moindre inflation - de leur dur travail et de leur développement réussi. Les exemples du Japon et de l'Allemagne prouvent clairement que des monnaies plus fortes ne sapent pas inévitablement la compétitivité internationale à long terme : elles ne le feraient assurément pas dans ces pays.

Taux de change

On apprécie encore très mal les effets des politiques d'ajustement adoptées jusqu'à ce jour, l'impact des mesures supplémentaires suggérées ici et la nature des changements de politique qui seront choisis. Ce serait donc une erreur que de vouloir stabiliser à l'heure actuelle le cours des monnaies. Toutefois, si toutes les mesures recommandées ici sont appliquées promptement et consciencieusement, l'ajustement indispensable pourra selon nous être effectué sans nécessiter plus que des réaménagements mineurs des taux de change (1).

Les monnaies des nouveaux pays industrialisés d'Asie, le mark, dans le cadre du Système Monétaire Européen, et le yen devront peut-être être encore réévalués. Selon nos prévisions, le dollar, en termes effectifs, se situe dans une fourchette de 10 % par rapport à un niveau compatible avec les objectifs d'ajustement exposés plus haut.

Simultanément, il serait tout à fait néfaste que le dollar s'effondre - réagissant excessivement à la baisse comme il l'avait fait si fortement à la hausse dans la première moitié des années quatre-vingt. C'est pourquoi nous pensons que les autorités monétaires des pays concernés devraient, sur la base de deux critères essentiels, marquer fermement leur intention de résister à une nouvelle dépréciation importante du dollar. Ces critères sont : l'adoption par les Etats-Unis et les pays à excédents commerciaux d'un train de mesures convaincantes dans l'esprit des propositions présentées ici et un engagement de la Réserve fédérale à s'astreindre à suivre une politique monétaire non inflationniste en maintenant un différentiel adéquat des taux d'intérêt favorable au dollar pendant autant de temps qu'il le faudra pour rétablir la confiance dans les marchés des changes.

Nous tenons à souligner que nous ne suggérons nullement que le dollar doit être maintenu à une valeur nominale précise pendant une période donnée, dans la mesure où il faudra peut-être revoir les niveaux de soutien convenus pendant le processus d'ajustement.

(1) Au moment où cette déclaration a été rédigée, le dollar valait 133 yens et 1,66 mark et le taux effectif du dollar sur la base des calculs du F.M.I. était de 101,5 (pour une valeur de 100 en 1980).

Si les mesures proposées ici ne sont pas largement adoptées, le dollar pourrait baisser encore beaucoup plus et toute tentative pour enrayer cette plongée demeurerait alors vaine. D'après nous, une nouvelle dégringolade du dollar n'aurait pas d'effet constructif sur l'effort d'ajustement.

Comme bien des pays l'ont appris à leurs dépens, une dépréciation monétaire qui ne s'accompagne pas de mesures vigoureuses en vue de ralentir la demande intérieure mène droit à une nouvelle dépréciation. Une nouvelle chute du dollar pourrait, en augmentant l'inflation en Amérique et le risque de récession ailleurs, et en continuant de saper la confiance dans la monnaie clef du monde, conduire à une crise financière et à une grave récession mondiale. C'est bien parce que nous apprécions ces dangers que nous sommes convaincus que les mesures nationales préconisées ici seront tellement profitables tant aux pays concernés qu'à l'ensemble de l'économie mondiale.

Quels que doivent être les taux de change requis pour corriger les déséquilibres d'aujourd'hui, les variations brutales de parités que nous avons connues dans les années quatre-vingt - qui ont donné naissance à des décalages énormes et nécessitent à présent des réajustements considérables dans la direction opposée - démontrent clairement que le Système Monétaire International doit être amélioré. De même que nous ne souhaiterions pas voir le dollar atteindre un niveau trop bas, nous ne désirons pas qu'il remonte prématurément avant que le réaménagement essentiel des comptes courants n'ait eu le temps de se mettre en place et de s'enraciner.

Ainsi, pendant que les efforts de réajustement se poursuivent, il faut persuader les hommes d'affaires en Amérique et dans les pays excédentaires que le cycle de fluctuations monétaires excessives qui sévit depuis 1973 a été vaincu et qu'une configuration raisonnable des taux de change réels peut être, et sera, maintenue à moyen terme. Ceci est indispensable pour ancrer sur une base plus solide les décisions d'investissement à long terme qui s'imposent afin de consolider le processus d'ajustement et de favoriser un commerce mondial en expansion, fondé sur l'avantage comparatif authentique.

Toute tentative d'amélioration du Système Monétaire International devra donc avoir pour objectif de limiter l'ampleur des fluctuations monétaires futures, d'éviter les décalages marqués et de minimiser toute variabilité inutile. Elle devra s'efforcer de préserver au maximum la liberté des échanges de biens et services et de capitaux. Enfin, elle devra réussir à peser suffisamment sur les politiques économiques nationales pour que s'établisse entre elles une compatibilité suffisante pour éviter l'apparition de déséquilibres majeurs.

Plusieurs voies peuvent être suivies pour réaliser cette réforme monétaire. Certains d'entre nous sont favorables à la création d'un système de zones-cibles après l'établissement d'une configuration supportable de taux de change et sa validation par les marchés. Quelle que soit la voie adoptée, il est primordial que le système, tout en étant conçu pour favoriser l'adoption de politiques nationales compatibles entre elles, ne tende pas à fixer les taux de change à des niveaux incompatibles avec les politiques nationales effectivement choisies. Comme nous l'avons souligné, les hommes d'affaires du monde entier ont besoin de s'appuyer sur des taux de change réels plus stables pour bâtir leurs stratégies d'investissement à l'intérieur et à l'étranger. Mais les efforts de stabilisation des taux de change ne peuvent apporter cette sécurité que s'ils sont associés à une volonté sincère des gouvernements de mettre en oeuvre des politiques macroéconomiques compatibles avec cette stabilité accrue.

Le monde a connu une série de crises d'ampleur croissante aussi bien sous le régime des taux fixes instauré à Bretton Woods que sous celui des taux flottants mis en place depuis 1973. On doit pouvoir faire mieux. On a en effet fortement tendance à oublier le système quand la crise s'est éloignée. Aussi insistons-nous pour que l'on fasse preuve de plus de clairvoyance cette fois-ci.

Commerce et endettement

La crise actuelle exige aussi que l'on s'efforce de rechercher des solutions constructives pour enrayer la montée régulière du protectionnisme et écarter les menaces persistantes créées par l'endettement du Tiers-Monde.

Dans le domaine du commerce, il est primordial que les Etats-Unis rejettent toute législation à caractère protectionniste. Assurément, si les Etats-Unis avaient recours à une telle législation, ils commettraient une folie sans nom au moment précisément où leur compétitivité s'améliore et où ils cherchent à combler un trou de 150 à 200 milliards de dollars dans leur balance commerciale, car d'autres pays moins prospères qu'eux et qui doivent à présent accepter une dégradation importante de leur situation commerciale adopteraient certainement des mesures de rétorsion.

Au-delà des aspects liés aux politiques commerciales, le vote des lois de ce genre pourrait à nouveau déstabiliser les marchés financiers, comme au début de 1987 quand le dollar s'est effondré à l'occasion à la fois des mesures de rétorsion contre le Japon pour les semi-conducteurs et du vote par la Chambre des Représentants de l'amendement Gephardt. Une flambée de protectionnisme dans le pays le plus puissant du système, et qui s'est toujours fait le défenseur du libre échange, réveillerait le spectre effrayant des années trente.

Sur un plan plus positif, tous les grands pays doivent respecter scrupuleusement l'accord pour le *statu quo* (Standstill Agreement) de septembre 1986 contre les nouvelles barrières commerciales. Simultanément, ils doivent faire avancer aussi vite que possible les négociations de l'Uruguay Round, afin de renforcer la compétence du G.A.T.T. pour qu'il puisse traiter le nombre croissant de litiges commerciaux opposant ses membres et rédiger de nouvelles règles sur la résolution des conflits commerciaux dans des domaines qui échappent au G.A.T.T. (à savoir l'agriculture, les services et l'investissement).

Il sera également tout à fait souhaitable que des efforts plus importants soient consentis pour réformer la politique agricole commune de la C.E.E., ce qui serait extrêmement profitable à l'Europe et aux exportateurs agricoles les plus efficaces dans le monde.

Sur le plan de l'endettement, il est essentiel que le flux de ressources extérieures vers les pays en développement s'accroisse substantiellement pour les aider à rétablir des taux de croissance économique acceptables tout en continuant à servir leur dette. Il faut donc que les pays industrialisés trouvent des moyens d'acheminer des masses plus grandes de capitaux vers les pays débiteurs qui sont capables d'en tirer un parti productif. Il n'y va pas seulement de l'intérêt des débiteurs et des créditeurs, mais le monde en voie de développement pourrait ainsi, comme nous l'avons déjà fait remarquer, apporter au moins sa modeste contribution à l'effort mondial d'ajustement.

Il est particulièrement important que le Japon, avec son énorme excédent des comptes courants, accroisse notablement le volume et la part concessionnelle de ses transferts vers les pays en développement afin d'accélérer leur croissance et, notamment par l'intermédiaire de l'Amérique latine, d'aider indirectement à réduire le déficit commercial américain. Comme la plus grande part de l'excédent japonais revient au secteur privé et non au gouvernement, les mesures officielles destinées à favoriser ce recyclage devront peut-être comporter des incitations fiscales et des garanties partielles afin de réacheminer les fonds dans la direction souhaitée.

Ces propositions pour le commerce et l'endettement se renforcent mutuellement, comme avec les politiques nationales recommandées plus haut. Si le commerce amorce une reprise, les pays débiteurs (et les pays récemment industrialisés d'Asie) reprendront confiance dans les chances de réussite de leurs stratégies commerciales tournées vers l'exportation. L'amélioration progressive de l'endettement diminuera le risque d'assèchement des crédits commerciaux qui contraindrait davantage le commerce mondial, avec des conséquences néfastes sur le processus global d'ajustement, et réduira les menaces plus générales qui pèsent sur le

système financier mondial. Le maintien d'une croissance mondiale régulière, joint à un dollar plus bas, serait extrêmement profitable aux pays débiteurs surtout si, parallèlement, les taux d'intérêt réels baissaient. Tous ces remèdes font partie du catalogue des mesures indispensables pour que les marchés financiers mondiaux reprennent confiance et que s'ouvrent pour l'économie mondiale des perspectives de stabilité.

Conclusion

Comme nous l'avons précisé au début de cette déclaration, les marchés financiers ont par deux fois attiré notre attention en tirant la sonnette d'alarme sur la nécessité de corriger les déséquilibres fondamentaux présents aujourd'hui dans le monde. Les mesures à prendre doivent être d'une ampleur appropriée. Des demi-mesures ne suffiront pas. D'ailleurs, plus on attendra pour intervenir, plus les solutions que l'on devra adopter pour calmer les marchés prendront des proportions démesurées. Le prix à payer augmentera rapidement tant que la mise en œuvre d'actions efficaces sera retardée (...)

Depuis le 19 octobre, des pas ont été effectués dans la bonne direction tant aux Etats-Unis que dans les régions à excédents. Mais ils ne vont pas assez loin, tant s'en faut. Aucune réunion internationale ne peut pallier l'insuffisance des politiques nationales. A moins d'une action décisive pour extirper les déséquilibres à la racine, les prochaines années pourraient bien être les plus troublées depuis les années trente.