

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Procès-verbal de la séance du 5 novembre 1986

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les
résultats de projections macroéconomiques.*

Par M. Bernard BARBIER

Senateur

Président de la délégation

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Jacques Braconnier, André Rabreau, Lucien Delmas, Michel Rigou, vice-présidents ; André Duromea, secrétaire ; Roger Husson, Robert Lencournet, Henri Le Breton, Pierre Louvoit, Jean-Pierre Massere, Geoffroy de Montalembert, Georges Mouly, Bernard Pellarin, Jacques Valade.

Prévision économique - Collectivités locales - Commerce extérieur - Consommation - Croissance - Emploi - Entreprises - Epargne - Finances publiques - Impôt - Prélèvements obligatoires - Scénarios économiques - Sécurité sociale

SOMMAIRE

	Pages
I. — Dans l'attente d'une nouvelle loi	3
II. — Une Europe en transition dans un monde en déséquilibre	3
III. — Une croissance insuffisante pour inverser la tendance du chômage	4
IV. — Un flux important d'investissements, condition nécessaire mais non suffisante pour une économie plus productive	5
V. — Flexibilité du processus de production et contenu en emplois de la croissance.....	6
VI. — Le contre-choc pétrolier ne peut pas améliorer le solde des échanges industriels	7
VII. — Les perspectives à moyen terme s'améliorent pour les finances publiques	8
Examen du rapport par la délégation	11
Annexes	13
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"><i>Chaque annexe est précédée d'un sommaire détaillé</i></div>	
1. — Une projection macroéconomique à l'horizon 1991	15
2. — Variantes illustrant le thème de la flexibilité.....	33
3. — Perspectives à moyen terme pour les finances publiques	69
4. — Tendances des prélèvements obligatoires.....	99

I. — DANS L'ATTENTE D'UNE NOUVELLE LOI

Votre Délégation a été instituée par la loi du 29 juillet 1982 que le Gouvernement juge maintenant inapplicable et qui doit donc être réformée.

Cette loi a confié à la Délégation mise en place dans chaque Assemblée, un rôle d'information sur l'élaboration et l'exécution des Plans. Mais le IX^{ème} Plan est aujourd'hui tenu pour caduc.

Dans ces circonstances, votre Délégation n'entend être ni en retard d'une bataille, ni en avance d'une loi. Elle s'appliquera à continuer d'informer le Sénat dans deux domaines :

1. l'exécution des contrats de Plan état-régions ;
2. le suivi des études prospectives qui, en dépassant les préoccupations changeantes du court terme, nous aident à percevoir et à comprendre les questions les plus fondamentales pour notre économie.

C'est ce second thème qui fait l'objet du présent rapport.

Quelle que soit sa dénomination, une forme institutionnalisée de réflexion sur le moyen terme paraît utile au sein de l'État et entre les partenaires sociaux.

Pour ce qui est du Sénat, votre Délégation souhaite, par ce rapport d'information, apporter à la Haute Assemblée un instrument qui l'aide à remplir son rôle de Chambre de réflexion.

Il s'agit ici de faire la synthèse des enseignements qui peuvent être tirés des travaux de projections réalisés par notre service des Etudes au cours de l'année 1986 et qui sont repris dans les annexes du rapport.



II. — UNE EUROPE EN TRANSITION DANS UN MONDE EN DÉSÉQUILIBRE

Les résultats des projections de l'économie française sont toujours très dépendants des hypothèses retenues pour l'évolution de nos principaux partenaires.

En l'état actuel de la construction européenne, les États-membres de la Communauté ont perdu la maîtrise de leur politique économique, dans la mesure où les politiques menées à l'échelon national ne peuvent être efficaces que si elles sont convergentes. Mais, présentement, la convergence des politiques économiques nationales ne correspond pas à des choix délibérés : elle est le résultat de la « force des choses ». L'Europe occidentale connaît ainsi une phase de transition, sans véritable précédent historique, où les centres nationaux de décision perdent leur efficacité sans que leur soit véritablement substitué un centre communautaire.

Dans ces conditions, la nécessaire correction des déséquilibres qui existent au sein de la zone O.C.D.E. risque d'avoir des conséquences dommageables pour la croissance européenne.

En effet, la réduction du déficit commercial des États-Unis affectera profondément le commerce mondial : l'actuel déficit américain est la contrepartie d'excédents considérables d'autres pays (essentiellement le Japon et l'Allemagne) et l'on ne peut pas résorber les déficits des uns sans diminuer les excédents des autres.

Si donc les pays excédentaires n'ont pas, dans les prochaines années, une demande intérieure plus soutenue que celle de leurs partenaires, les efforts d'ajustement tentés par les pays déficitaires, non seulement seront voués à l'échec, mais auront, en outre, en effet dépressif qui se soldera par un manque à gagner considérable en termes de croissance mondiale.



III. — UNE CROISSANCE INSUFFISANTE POUR INVERSER LA TENDANCE DU CHOMAGE

Les projections à moyen terme étudiées par la Délégation ne prétendent pas décrire ce que sera réellement l'évolution de l'économie française mais elles s'attachent à faire apparaître les principaux problèmes. Les chiffres donnés ont valeur illustrative plutôt que proprement prévisionnelle.

Il en va ainsi pour la « tendance spontanée du chômage » qui résulte de ces projections (1).

Compte tenu de la baisse continue du nombre des agriculteurs, de la réduction des effectifs de l'État et des institutions financières, on ne peut guère espérer que le nombre d'emplois dans l'ensemble de notre économie cesse de diminuer aussi longtemps que le taux de croissance du P.I.B. ne dépassera pas 3 % l'an.

Comme le nombre d'actifs potentiels continue d'augmenter de 180.000 par an, le sous-emploi de la population d'âge actif ne peut que s'aggraver.



(1) Voir Annexe n° 1.

IV. — UN FLUX IMPORTANT D'INVESTISSEMENTS, CONDITION NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANTE D'UNE ÉCONOMIE PLUS PRODUCTIVE

Au cours des six années 1980 à 1985, le volume cumulé des investissements industriels a été supérieur de 12 % aux investissements réalisés au cours des six années précédentes (1974-1979). Or, entre 1979 et 1985, le niveau des capacités industrielles de production n'a pratiquement pas augmenté alors qu'il avait crû de 20 % entre 1973 et 1979.

Que l'investissement soit devenu aussi que créateur de capacités de production est un phénomène d'autant plus inquiétant qu'il n'a pas encore fait l'objet d'une explication assurée. Il signifie en tout cas qu'une proportion importante des investissements industriels (le pourcentage de 70 % peut être avancé à titre illustratif) est, soit compensée par des déclassements (mise au rebut de matériels vétustes ou des équipements d'entreprises cessant leurs activités), soit destinée à substituer le capital au travail sans augmenter la production.

Quand on s'inquiète de ce que la moitié environ des biens d'équipement investis en France soit importée, on se rassure souvent en pensant que les investissements d'aujourd'hui font les exportations de demain. Mais est-ce certain si seulement 30 % des investissements réalisés vont à l'accroissement des capacités de production ?

Il importe donc de prêter attention à la rationalité des investissements, ce que l'on oublie de faire quand on évoque « l'insuffisance » des investissements d'un point de vue purement quantitatif : le problème n'est pas exactement, ou pas seulement, quantitatif.

Cette question en appelle une autre : est-ce que la structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises n'altère pas la rationalité économique de la décision d'investir ?

Notre système de prélèvements obligatoires s'est mis en place et s'est développé au cours d'une période (les deux décennies de l'après-guerre) où le facteur travail était plus rare (ou, en tout cas, « moins extensible ») que le facteur capital. Il était alors conforme à la rationalité économique de surtaxer l'emploi (comme le font les cotisations sociales assises sur les seuls salaires) et de détaxer l'investissement (ce qu'a permis l'institution de la T.V.A.). (1)

Depuis une quinzaine d'années, et pour encore une autre quinzaine d'années, l'économie française connaît transitoirement une situation où le facteur travail est devenu relativement le plus abondant.

Dans ce contexte, la structure des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises est en quelque sorte « déphasée » puisqu'elle est héritée d'une époque où la situation des facteurs de production était inverse de celle d'aujourd'hui. Certes, il serait déraisonnable de vouloir bouleverser notre système fiscal. Mais il importe, à tout le moins, de ne pas aggraver son « déphasage ».

(1) La rationalité économique conduit à utiliser de manière « intensive » un facteur rare et de manière « extensive » un facteur plus « disponible ». Par exemple, dans le domaine agricole, on distingue les zones de culture extensive en fonction de la disponibilité de la terre.

De ce point de vue, le Gouvernement a eu raison de préférer un allègement global de l'imposition des sociétés plutôt que des mesures spécifiques pour l'investissement, car la tentation est déjà trop grande dans notre pays de prendre les déductions fiscales pour principal critère de décision.

Dans la logique de ces réflexions sur d'éventuels « effets pervers » de notre système de prélèvements obligatoires, la Délégation pour la planification a déjà eu l'occasion de recommander un allègement du « coût fiscal » du travail, soit en réduisant la part des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle, soit en diminuant les cotisations des entreprises au titre des allocations familiales (1).



V. — FLEXIBILITÉ DU PROCESSUS DE PRODUCTION, ET CONTENU EN EMPLOIS DE LA CROISSANCE.

Les variantes (2) illustrant les différents aspects du thème de la « flexibilité » méritent attention :

1°) L'ajustement plus rapide de l'emploi au niveau désiré par les entreprises est désavantageux à court terme mais bénéfique à moyen terme.

2°) La modulation des rémunérations en fonction de la productivité des entreprises permet d'augmenter le pouvoir d'achat moyen des salariés sans relancer l'inflation ; ces dernières années, une « pause » dans l'évolution du pouvoir d'achat des salaires était devenue indispensable pour rétablir la situation financière des entreprises ; mais elle ne pourrait pas se prolonger encore pendant plusieurs années sans bloquer la croissance économique, car la demande étrangère (qui ne représente qu'un cinquième environ de la demande totale) et les investissements des entreprises (10 % de la demande totale) ne peuvent suffire à porter la croissance de l'économie française à un rythme comparable à celle de ses partenaires ; la recherche de formules permettant une hausse non inflationniste de la rémunération des salariés est donc d'actualité.

3°) Les variantes qui ont les résultats les plus décisifs sont celles qui simulent une plus grande faculté d'adaptation de la durée d'utilisation des équipements techniques aux besoins de la production. En effet, compte tenu des disponibilités en main-d'oeuvre, un relâchement du lien entre durée du travail et durée de fonctionnement des équipements rendrait possible une utilisation plus intensive ou plus prolongée de ces derniers. Cela pourrait augmenter la productivité du capital, créer des emplois, améliorer la compétitivité et accroître les capacités de production.

(1) Rapport d'information de M. Pierre LOUVOT sur les effets macroéconomiques d'une prise en charge par l'Etat de financement des allocations familiales (N° 355, 1985-86)

(2) Voir Annexe n° 2

Cependant, ces dernières variantes ne portent que sur les branches industrielles car la modélisation des activités tertiaires n'est pas assez développée pour permettre ce genre d'exercices. Pourtant, seules les branches tertiaires pourront être « créatrices nettes » d'emplois dans les prochaines années. Elles doivent donc être au centre de toute stratégie pour l'emploi.

Au demeurant, le contenu en emplois de la croissance varie beaucoup d'un pays à l'autre comme le montre cette comparaison entre deux économies dont le dynamisme est exemplaire : entre 1960 et 1980, le P.I.B. des États-Unis a doublé et celui de l'Allemagne également ; mais aux États-Unis, le nombre d'emplois a augmenté de 50 % alors qu'en Allemagne, il n'a pas varié, et l'essentiel de la différence vient des activités tertiaires.

La comparaison laisse perplexe. Elle montre, en tout cas, que la combinaison des facteurs de production ne suit pas toujours les mêmes voies dans les différents pays et qu'elle n'est donc pas nécessairement aussi rigide que l'on pourrait le penser quand on observe l'évolution de l'économie française. L'efficacité de cette combinaison dépend de son aptitude à se modifier en fonction de la rareté ou de la disponibilité de l'un ou l'autre des facteurs de production. La force de l'habitude fait que, bien souvent, la combinaison productive en France correspond à un schéma où le facteur travail est rare alors que, transitoirement (jusqu'à la fin du siècle) il est devenu abondant.



VI — LE CONTRE-CHOC PÉTROLIER NE PEUT PAS AMÉLIORER LE SOLDE DES ÉCHANGES INDUSTRIELS

L'un des principaux facteurs d'inquiétude mis en évidence dans les projections à moyen terme est la dégradation continue des échanges extérieurs de biens manufacturés. Le diagnostic sur ce point doit être nuancé :

1°) Le premier choc pétrolier avait considérablement accru les capacités d'importations des pays producteurs de pétrole et nos exportateurs en ont tiré parti (notamment dans le cadre de la politique des « grands contrats »). Du point de vue de l'équilibre du commerce mondial, c'était le moyen le plus approprié pour compenser l'aggravation de la facture pétrolière : puisque l'ensemble de la zone OCDE était mise en déficit, c'était hors de cette zone que passait la voie d'un rééquilibrage d'ensemble des échanges mondiaux.

Il n'est donc pas entièrement justifié de dire maintenant que notre commerce extérieur souffre d'une mauvaise spécialisation géographique. Le contre-choc pétrolier oblige les pays producteurs à restreindre leurs importations et les exportations françaises en subissent le contre-coup : cela correspond à une certaine logique puisque, dans le même temps, l'allègement de la facture pétrolière autorise un moindre effort d'exportation.

2°) Malgré tout, il subsiste trois raisons de s'inquiéter :

a) Le marché pétrolier a déjà connu bien des secousses et il serait téméraire d'assurer que tout nouveau retournement est exclu dans les prochaines années ;

b) Si nos partenaires qui ont structurellement les plus forts excédents, n'acceptent pas de les réduire, les déséquilibres au sein de la zone O.C.D.E. ne pourront que s'aggraver.

c) Les nouveaux biens durables sur lesquels se porte de façon prépondérante tout accroissement de la demande des ménages sont de plus en plus fabriqués à l'étranger et il en va de même, depuis plus longtemps encore, pour une large part des biens d'équipement acquis par nos entreprises.

Aussi, même si nos exportateurs maintiennent leurs positions sur le marché mondial, nos échanges extérieurs risquent de se dégrader sous l'effet d'une propension à importer plus forte en France que chez nos principaux partenaires.

A cet égard, le sujet d'inquiétude est moins la relative inadaptation de la production nationale à la demande extérieure que son absence de certains « créneaux porteurs » de la demande intérieure.



VII. — LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME S'AMÉLIORENT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Trop contrainte pour être considérée comme purement tendancielle, mais pas assez pour être qualifiée de délibérément normative, la projection présentée dans l'annexe n° 3 a le caractère hybride d'un exercice exploratoire :

- elle comporte un freinage des prestations sociales (par une stricte maîtrise des dépenses hospitalières et un changement du mode d'indexation des retraites), mais cela ne suffit pas à ramener la progression des dépenses au même rythme que celle des recettes ; des mesures de rééquilibrage des différents régimes sociaux ont donc été incorporées dans la projection ;
- elle tient compte de l'objectif gouvernemental de parvenir en trois ans à l'équilibre budgétaire hors charges d'intérêt sans revenir sur les allègements fiscaux accordés en 1987 ; mais, tout en étant significativement restrictives, les hypothèses de dépenses ne sont pas assez sévères pour que cet objectif soit atteint avant 1990 ; de ce fait, la simulation d'une politique de réduction du taux global de prélèvements obligatoires n'a pu être esquissée que dans la dernière année de la projection.

Une difficulté comptable trouble la lecture des résultats de la projection en début de période, particulièrement le calcul du taux de prélèvements obligatoires : en raison d'une baisse du prix des importations supérieure à 10 % en 1986, les prix de la consommation augmenteront cette année nettement moins que les prix du P.I.B. (l'écart serait supérieur à 2 points). De ce fait, les dépenses et les recettes publiques qui, en droit ou en fait, sont indexées sur les prix de la consommation, vont voir leur niveau, calculé en pourcentage du P.I.B., diminuer, alors même qu'un résultat différent apparaîtrait si l'on raisonnait « à prix constants ».

L'année dernière votre rapporteur s'était inquiété de l'évolution « explosive » de la dette de l'État.

Le diagnostic qu'autorise cette année la projection à moyen terme des finances publiques est plus rassurant puisque le niveau de la dette intérieure de l'État se stabilise à un niveau correspondant à 28 % du P.I.B. (contre 23 % en 1985). Cette maîtrise est acquise grâce à :

- la suppression progressive du déficit budgétaire hors charges d'intérêt (même si cet objectif n'est atteint dans la projection qu'en 1990) ;
- l'utilisation du produit des dénationalisations pour réduire les besoins d'emprunt du Trésor ;
- l'assainissement des modes de financement du découvert du Trésor (abandon du système des « obligations renouvelables ») ;
- la maîtrise de l'inflation.

Un autre élément favorable est que cette maîtrise de l'endettement est obtenue sans augmentation du taux de prélèvements obligatoires.

Pour autant, il n'est pas souhaitable de considérer ce taux comme une variable stratégique. C'est un indicateur comptable dont les variations sont souvent tributaires des conventions utilisées dans les calculs (voir Annexe n° 4)

En 1985, le taux de prélèvements obligatoires n'a pas baissé alors que le Gouvernement voulait le réduire de 1 %. S'il fléchit clairement en 1986, c'est à cause d'un phénomène purement statistique (la hausse des prix du P.I.B. est supérieure de 2 % à celle des prix de la consommation). Et, comme ce phénomène ne joue plus en 1987, le taux de prélèvements tendra à remonter alors qu'entreront en vigueur des allègements fiscaux importants.

A la vérité, on ne peut décrire l'incidence économique des prélèvements obligatoires qu'en étudiant simultanément celle des dépenses publiques. Or la hausse du taux de prélèvements obligatoires observée au cours des dernières années correspond entièrement à l'augmentation des dépenses de transferts. Et l'on voit bien que les Français ne perçoivent pas du tout de la même manière l'impôt sur le revenu et les cotisations-retraite.

Le débat sur la baisse du taux de prélèvements obligatoires changerait sans doute de tonalité s'il était clairement perçu pour ce qu'il est en même temps : un débat sur le niveau des transferts sociaux et des subventions.

A cet égard, la projection à moyen terme du « budget social » qui est incluse dans l'annexe n° 3 repose sur les hypothèses suivantes :

1. — L'effort de freinage des dépenses comporte principalement :
 - la limitation à 0,5 % par an en volume (hors incidence des hausses de salaires) de la progression des budgets des hôpitaux ;
 - un changement du mode d'indexation des pensions (on a retenu les salaires nets au lieu des salaires bruts), destiné à la fois à ralentir la croissance des prestations-vieillesse et à éviter que les revenus des retraités augmentent plus vite que ceux des salariés en activité.

2. — Les majorations de recettes nécessaires à l'équilibre des différents régimes ont été, pour l'essentiel, mises à la charge des ménages. Il en va ainsi en particulier pour le rééquilibrage de la Caisse nationale d'assurance-maladie et de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse dont les besoins atteignent, pour l'une comme pour l'autre, 40 milliards de francs environ en 1991.

Pour le budget de l'État, l'objectif d'une réduction progressive du déficit hors charges d'intérêt a conduit à retenir des hypothèses assez rigoureuses pour l'évolution des dépenses :

- baisse de 11.000 par an du nombre des fonctionnaires (*civils et militaires*) ;
- progression des rémunérations plus faible que dans le secteur privé ;
- stabilisation du volume des investissements au niveau atteint en 1988 ;
- réduction des subventions aux entreprises.

Compte tenu de ces hypothèses, les seules catégories de dépenses de l'État qui augmentent dans la projection plus vite que le P.I.B. sont :

- les dépenses militaires (auxquelles les hypothèses de départ ont reconnu un caractère prioritaire) ;
- les charges d'intérêts qui, malgré la maîtrise progressive de l'endettement et la baisse supposée des taux, passent, entre 1986 et 1991, de 7,8 % à 8,9 % du total des dépenses de l'État au sens de la comptabilité nationale.

Au total, la projection à moyen terme des finances publiques se solde par une réduction importante du besoin de financement des administrations.

Comme, parallèlement, le besoin de financement des entreprises devrait lui aussi se réduire, les caractéristiques de l'équilibre entre les besoins nets de financement de certains agents (entreprises et administrations) et les capacités nettes de financement des autres (ménages et institutions financières) pourraient se modifier sensiblement. Dans cette optique, il n'est pas, a priori, inquiétant que le taux d'épargne financière des ménages n'augmente pratiquement pas dans les projections.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION

La Délégation a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du 5 novembre 1986.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Jacques BRACONNIER** a souligné que les investissements étaient nécessaires pour défendre la compétitivité, même s'ils n'accroissaient pas les capacités de production.

M. Lucien DELMAS s'est inquiété des conséquences pour l'économie française de l'évolution de la politique agricole commune et de la réalisation du marché unique dans la Communauté européenne qui peut aggraver les inégalités de développement entre régions.

MM. Pierre LOUVOT et **André RABINEAU** ont évoqué la fragilité des équilibres économiques dans l'agriculture.

Au terme de ce débat, dans lequel sont également intervenus **MM. Georges MOULY** et **Michel RIGOU**, la Délégation a adopté le rapport d'information élaboré par son Président.

*
**

ANNEXES TECHNIQUES

AVERTISSEMENT

Les travaux de projections présentés dans ces annexes ont été réalisés par le Service des études législatives du Sénat (cellule économique), à l'aide :

- du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. pour les projections macroéconomiques à l'horizon 1991 présentées dans les annexes n° 1 et n° 2 ;*
- des modèles de finances publiques de la Direction de la Prévision, et à partir des résultats macroéconomiques de D.M.S., pour la projection des finances publiques présentée dans l'annexe n° 3.*

Suivant les dispositions applicables aux travaux de projections commandés par le Service des Études Législatives, les organismes qui lui apportent leur concours ne sont responsables que de la mise en œuvre technique des modèles. Ce service est chargé du suivi des travaux et de la présentation de leurs résultats.

ANNEXE N° 1
UNE PROJECTION MACROÉCONOMIQUE
A L'HORIZON 1991

Étude réalisée en Septembre 1986 pour mettre à jour un scénario de référence établi au mois de Mars.

SOMMAIRE

	Pages
I. — HYPOTHÈSES DE DÉPART	17
croissance étrangère : 2,8 % par an en moyenne (3 % en Allemagne, 2,3 % aux États-Unis) - pétrole entre 17 et 22 dollars le baril - réglage « fin » des salaires - intégration des résultats de la projection des finances publiques : équilibre des régimes sociaux, suppression du déficit budgétaire hors charges d'intérêt, affectation du produit des dénationalisations à la réduction du besoin d'emprunt de l'État.	
II. — LES MÉNAGES	19
l'augmentation du pouvoir d'achat atteint 3 % l'an entre 1988 et 1991 et celle de la consommation 2,8 % - l'épargne financière plafonne.	
III. — LES ENTREPRISES	21
marge d'autofinancement confortées par des gains de productivité supérieurs, en moyenne, aux hausses de salaires, et par l'allègement simulé des cotisations sociales - forte reprise de l'investissement, mais l'augmentation des capacités de production est limitée par la prépondérance des investissements de remplacement et rationalisation.	
IV. — CROISSANCE ET EMPLOI	23
le taux de croissance n'atteint 3 % qu'en 1991 - l'emploi se dégrade autant entre 1985 et 1991 qu'entre 1979 et 1985.	
V. — L'INFLATION	26
un peu plus forte qu'à l'étranger jusqu'en 1990.	

VI. — ÉCHANGES EXTÉRIEURS	27
le maintien des parts de marché à l'exportation ne suffit pas à empêcher une détérioration des échanges industriels en raison de la pénétration accrue des biens d'équipements étrangers sur le marché intérieur.	
VII. — ÉQUILIBRE FINANCIER	31
si les agents emprunteurs (entreprises et administrations) réduisent leurs besoins de financement, il n'est pas souhaitable que les ménages accroissent leur capacité de financement.	
TABLEAU DES PRINCIPAUX RÉSULTATS	32

I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE ET PRINCIPALES HYPOTHÈSES DE DÉPART

Au printemps dernier, la cellule économique a établi, à l'intention des sénateurs, et à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., un ensemble de projections à l'horizon 1991 destinées à esquisser les perspectives d'évolution de l'économie française, à mettre en évidence les principaux problèmes qu'elle pose et à illustrer le thème de la flexibilité (1).

Ces projections reposaient sur un « compte de référence » qui a été révisé dans le courant de l'été pour tenir compte de trois éléments :

- l'actualisation des hypothèses relatives à l'environnement international (principalement au sujet du prix du pétrole),
- la prise en compte des décisions prises ou annoncées par les pouvoirs publics depuis le printemps, essentiellement dans le domaine des finances publiques,
- les résultats d'une itération entre le modèle macroéconomique D.M.S. et les modèles de finances publiques de la Direction de la Prévision.

Cette note présente le nouveau compte de référence résultant de cette actualisation et de cette itération.

Une autre note (2) analyse plus spécifiquement l'évolution des finances publiques pouvant être associée aux perspectives macroéconomiques décrites ci-après.

A. — HYPOTHÈSES D'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

1. Prix du pétrole en dollars

Alors qu'au début de 1986, on avait retenu l'hypothèse d'un prix du baril de pétrole se stabilisant à 23 dollars en 1986-87 et se redressant jusqu'à 28 dollars en 1991, les estimations utilisées dans la présente projection sont plus modérées : 17 dollars en 1987 et, ensuite, stabilité du prix réel du pétrole (3).

(1) Voir Annexe n° 2.

(2) Perspectives à moyen terme pour les finances publiques (t. 1, Annexe n° 3).

(3) Prix en dollars déflaté par l'indice des prix en dollars des produits manufacturés importés par les pays de l'O.P.E.P. L'hypothèse retenue correspond à un prix de 22 dollars le baril en 1991.

2. Croissance et inflation chez nos principaux partenaires

Comme dans l'exercice réalisé au printemps dernier, on suppose que la croissance de nos partenaires européens serait plus forte que celle des États-Unis. En moyenne, l'évolution serait la suivante :

TAUX ANNUEL DE CROISSANCE DU P.I.B. DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ENSEMBLE	2,35	2,7	2,7	2,6	2,7	2,8	2,8
dont : Allemagne	2,4	3,2	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Italie	2,3	2,9	3,0	2,8	3,0	3,0	3,0
États-Unis	2,2	2,7	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3

Les prix du P.I.B. de nos partenaires (en monnaies nationales) augmenteraient de 2,6 % en 1987, 3,3 % en 1988 et, ensuite, de 3,35 % par an en moyenne (1).

3. Parités monétaires

La principale hypothèse concerne l'évolution du cours du dollar dont le glissement, régulièrement étalé sur l'ensemble de la période, aboutirait à une parité de 1,95 deutschemark pour 1 dollar en 1991.

On a laissé le modèle déterminer l'évolution de la parité du Franc qui corrige le léger différentiel d'inflation en notre défaveur que la projection met en évidence. Il en résulte qu'en fin de période le cours du deutschemark se rapprocherait de 3,40 F.F. et celui du dollar serait de l'ordre de 6,60 F.F.

B. — HYPOTHÈSES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

On a laissé jouer les équations du modèle décrivant les comportements des entreprises en matière de prix et d'investissements. Cela revient à supposer que les dénationalisations et la libération des prix ne modifient pas les comportements observés en moyenne sur le passé.

En matière salariale on a conservé l'hypothèse d'un retour à une progression du pouvoir d'achat du salaire moyen. Mais cette progression resterait modérée de telle sorte que, compte tenu des gains de productivité retracés dans la projection, la tendance au redressement de la part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises ne serait pas remise en cause au cours de la période de projection.

Par ailleurs, en raison des écarts importants constatés sur les progrès de la productivité dans les différentes branches, il a paru raisonnable de moduler sectoriellement les hausses de salaires. Ainsi, au cours des trois dernières années de la projection (1989-91), le pouvoir d'achat du gain horaire brut augmenterait de 2,6 % par an dans le bâtiment et les services et de 3,3 % par an dans les autres branches.

Les hypothèses relatives à la politique des finances publiques sont exposées dans la note spécifiquement consacrée à ce sujet. Leurs lignes directrices sont les suivantes :

(1) 2 % par an en Allemagne.

- stabilité des effectifs de l'ensemble des administrations (baisse des effectifs de l'État et augmentation de ceux des collectivités locales) et hausse des rémunérations plus faible que dans le secteur privé ;
- pour les finances de l'État, recherche d'un allègement de la fiscalité compatible avec l'objectif d'une suppression du déficit budgétaire hors charges d'intérêt ;
- pour les finances sociales, maintien année après année de l'équilibre des différents régimes.

Il faut souligner ici que les choix faits pour le financement des transferts sociaux ont des implications macroéconomiques importantes :

- les ressources supplémentaires nécessaires à l'équilibre de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse du régime général sont en totalité prélevées sur les ménages (les entreprises ne sont sollicitées que pour les retraites complémentaires et l'assurance-chômage) ;
- pour simuler une politique de réduction du « coût fiscal » du travail, on a fait l'hypothèse d'un allègement (de 15 % environ) des cotisations sociales des entreprises au titre des allocations familiales.

Les autres hypothèses importantes de politique économique ont trait à l'absence de toute baisse de la durée du travail et au maintien des travaux d'utilité collective.



II. — LE REVENU DES MÉNAGES ET SON UTILISATION

ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DES PRINCIPALES RESSOURCES DES MÉNAGES (taux de croissance annuel moyen en %)

	Entre 1985 et 1988	Entre 1988 et 1991
PRINCIPALES RESSOURCES		
• Masse salariale :		
— brute	1,3	2,6
— nette	0,5	1,9
• Prestations sociales	2,8	3,4
• Revenu brut des entrepreneurs individuels	2,7	2,1
REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES	2,2	3,0
SALAIRE MOYEN PAR TÊTE DANS LES ENTREPRISES		
• Salaire annuel brut	1,6	2,9
• Salaire annuel net	0,8	2,2

Le taux de croissance du pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête (hors fonction publique) passe de 1,6 % par an sur les années 1986-88 à 2,9 % dans la deuxième moitié de la projection (1).

Cependant les augmentations de cotisations sociales (retraites et chômage) amputent chaque année de 0,7 point environ ce taux de croissance.

Néanmoins, malgré la dégradation de l'emploi, la masse salariale nette recommence à croître, en francs constants, surtout à partir de 1988.

La masse des prestations sociales augmente plus vite que la masse salariale. Il en va de même pour les revenus des capitaux mobiliers (intérêts et dividendes).

Dès lors, les salaires nets ne représentent plus, en 1991, que 37,4 % des revenus bruts des ménages avant impôt (2), au lieu de 40,7 % en 1985.

(1) Comme on l'indiquait dans les hypothèses de départ, les gains de pouvoir d'achat sont moins importants dans le bâtiment et les services (2,6 % par an entre 1988 et 1991) que dans les autres branches (3,3 %).
(2) Revenu disponible brut + impôts sur le revenu et le patrimoine.

Les prélèvements obligatoires, autres que les cotisations sociales affectent le revenu des ménages de deux mouvements de sens contraire :

- l'impôt sur le revenu, proprement dit, exerce en fin de projection une ponction un peu moins élevée qu'en 1985 ;
- mais cet allègement est plus que compensé par l'institution d'un prélèvement destiné à la caisse nationale d'assurance-maladie.

Finalement, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages retrouve un taux de croissance de 3 % l'an dans la seconde moitié de la projection.

Le taux d'épargne reste bas. Alors que la part du revenu des ménages consacrée à l'investissement-logement se stabilise, la part consacrée au financement des entreprises individuelles se redresse sensiblement. Il en résulte un plafonnement de l'épargne financière proprement dite (capacité de financement des ménages).

Sur l'ensemble de la période, le taux de croissance de la demande des ménages (consommation + investissement) est en moyenne inférieur de 0,1 point par an au taux de croissance du P.I.B.

LE PARTAGE CONSOMMATION-ÉPARGNE

(en % du revenu disponible des ménages
y compris entrepreneurs individuels)

	1985	1988	1991
• Consommation	87,5	87,5	87,0
• Épargne brute	12,5	12,5	13,0
dont :			
— financement des investissements des entreprises individuelles	2,15	2,45	2,7
— F.B.C.F. (logement)	6,0	6,0	6,1
— impôts nets des transferts en capital	0,1	0,2	0,1
— capacité de financement	4,25	3,85	4,1

TAUX DE CROISSANCE DE LA DEMANDE DES MÉNAGES

(% par an)

	1988/1985	1991/1988
• Consommation	2,2	2,8
• F.B.C.F. (logement)	2,3	2,8
• Ensemble	2,2	2,8

III. — LES ENTREPRISES ET LEURS CAPACITÉS DE PRODUCTION

A. — LE PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE

COMPARAISON ENTRE LA PRODUCTIVITÉ ET LES SALAIRES (taux de croissance annuel moyen en %)

	1988/1985	1991/1988
• Productivité par tête (1)	2,5	3,0
dont :		
— industries	4,3	4,8
— services	0,7	1,0
• Pouvoir d'achat du salaire brut par tête (1)	1,6	2,9
dont :		
— industries	1,9	3,3
— services	1,3	2,6

(1) Ensemble des branches hors agriculture, services financiers, services du logement et services non marchands.

Conformément aux hypothèses de départ, la progression du pouvoir d'achat du salaire brut moyen dans l'ensemble des branches serait inférieure à l'accroissement de la productivité moyenne apparente du travail.

Mais si cela est observé en moyenne, il n'en est pas de même dans toutes les branches.

En particulier, la branche des services est caractérisée dans la projection par de faibles gains de productivité. Bien qu'on ait fait l'hypothèse que les salaires y augmenteraient moins que dans les autres branches, la modulation retenue n'est pas d'une amplitude suffisante pour compenser l'écart observé sur les gains de productivité. Ainsi, le pouvoir d'achat des salaires augmente-t-il plus vite que la productivité dans la branche des services marchands.

DÉCOMPOSITION DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (hors grandes entreprises nationales, mais y compris entreprises individuelles) (en % de la valeur ajoutée hors plus-values sur stocks)

	1985	1988	1991
Rémunération des salariés	55,2	52,0	51,4
dont :			
— salaires bruts	(39,6)	(37,2)	(37,0)
— cotisations sociales	(15,6)	(14,8)	(14,4)
Part des administrations publiques (1)	6,3	6,0	6,0
Excédent brut d'exploitation des entreprises	38,5	42,0	42,6
dont :			
— intérêts	5,5	4,9	4,1
— dividendes nets	2,5	3,0	3,8
— impôts directs	2,9	3,5	3,5
— autres charges nettes	0,7	0,8	0,8
— revenu disponible brut des entreprises	26,9	29,8	30,4

(1) Impôts liés à la production diminués des subventions d'exploitations reçues.

Par suite, les résultats présentés ici sur le partage de la valeur ajoutée doivent être compris comme des résultats moyens entre des évolutions plus favorables dans les branches à gains de productivité élevés (industrie) et des évolutions beaucoup moins favorables pour les entreprises de services.

Dans l'ensemble, le partage de la valeur ajoutée se modifie sensiblement en faveur des entreprises au cours de la période de projection. En effet, la part des salaires diminue et celle des cotisations sociales suit une tendance parallèle qui est même accentuée par la politique de réduction du « coût fiscal » du travail simulée dans la projection : les cotisations versées par les entreprises représentent 38,9 % de la masse salariale en 1991 au lieu de 39,2 % en 1985.

B. — INVESTISSEMENTS ET CAPACITÉS DE PRODUCTION

Hors grandes entreprises nationales, l'investissement des entreprises augmente sensiblement au cours de la projection et il constitue de ce fait un élément important de soutien de la demande.

F.B.C.F. DES ENTREPRISES (francs 1970)
(taux de croissance annuel moyen en %)

	1988/1985	1991/1988
• Ensemble des entreprises	5,9	6,4
• Entreprises hors grandes entreprises nationales	7,1	7,8
• Entreprises industrielles (1)	8,4	10,0

(1) Investissement en matériel et en bâtiment (leasing non compris) des industries agroalimentaires et des industries manufacturières.

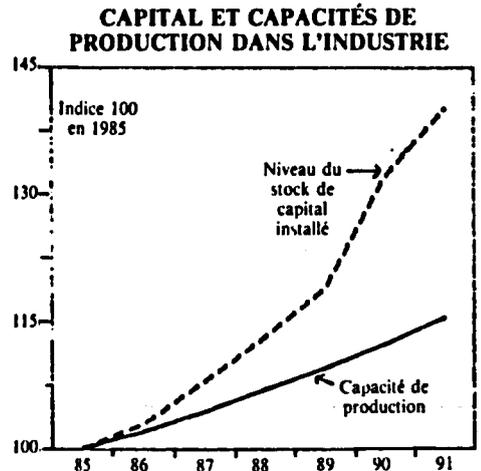
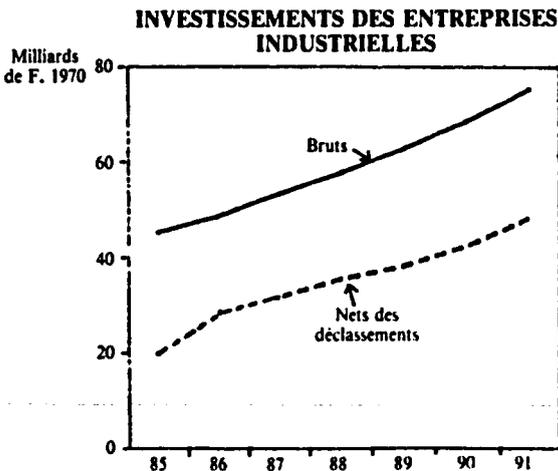
Cependant, dans une réflexion sur le moyen terme, c'est l'incidence de l'investissement sur les capacités de production qui doit essentiellement retenir l'attention.

Au total, sur les six années de la projection (1986-1991), le montant des investissements bruts réalisés dans les industries manufacturières serait supérieur de 60 % au total des investissements effectués au cours des six années précédentes (1980 à 1985).

Mais une partie importante des investissements bruts sert à remplacer les matériels qui atteignent l'âge de mise au rebut (en moyenne, les déclassements représentent environ 40 % des investissements industriels).

Finalement, le stock de capital installé dans les industries manufacturières en 1991 (évalué aux prix de 1970) serait accru de 36 % par rapport à 1985.

Mais, dans le même temps, les capacités de production n'augmenteraient que de 17 %.



Même si cet accroissement des capacités de production contraste avantageusement avec la stagnation observée en moyenne sur la période 1980-1985, il paraît assez limité par rapport à l'effort d'investissement qu'il nécessite.

On retrouve ici un problème majeur qui avait été mis en évidence dans les scénarios à moyen terme présentés au printemps dernier : les investissements industriels ne semblent qu'assez peu créateurs de capacités de production.

Certes, il est naturel qu'un équipement nouveau corresponde à une méthode de production incorporant plus de capital et moins de travail qu'un équipement ancien. Mais l'appréciation à porter sur l'efficacité macroéconomique de l'investissement est très différente suivant que l'installation du nouvel équipement a pour but ou résultat de :

- produire autant avec moins de travail ;
- produire davantage avec autant de travail ;
- produire encore plus avec davantage de travail.

Cette question est d'autant plus cruciale dans l'économie française que les biens d'équipement sont souvent importés. Dans cette optique, l'efficacité d'un effort d'investissement dépend de son aptitude à créer des capacités de production qui permettent, à terme, d'exporter plus ou d'importer moins.

Le diagnostic que la projection à l'Horizon 1991 incite à formuler doit être pris avec précaution, car l'économétrie n'est pas plus infaillible ici qu'ailleurs. Sous cette réserve, les ordres de grandeur mis en évidence sont les suivants : 70 % des investissements industriels correspondraient à des investissements de remplacement ou de « rationalisation » (substitution du capital au travail sans extension des capacités de production) et 30 % seulement augmenteraient les capacités de production.

- Chacun comprendra que ces données extrêmement schématiques n'ont d'autre mérite que d'illustrer de façon simple une question fondamentale.

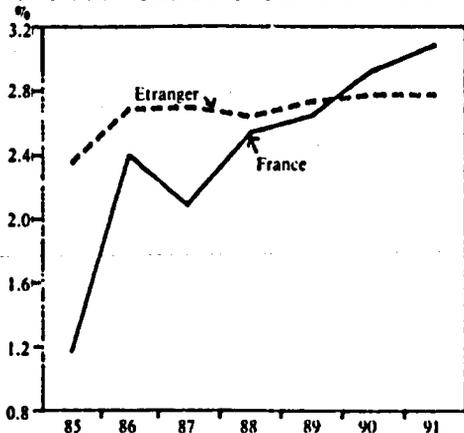
Dans ces conditions, malgré l'ampleur des investissements réalisés, et bien que le taux de croissance de l'économie française n'atteigne 3 % l'an qu'en 1991, les capacités industrielles de production augmentent, en moyenne, moins que la production.

Cette donnée constitue une sorte « d'épée de Damoclès » sur nos échanges extérieurs de produits manufacturés et sur l'évolution des prix.



IV. — CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET EMPLOI

TAUX ANNUEL DE CROISSANCE DU P.I.B.



Dès lors que la croissance de nos principaux partenaires ne dépasse pas 2,8 % par an, que la politique budgétaire simulée dans la projection réduit le besoin de financement des administrations et que l'accroissement du pouvoir d'achat des salariés reste contenu, il est compréhensible que le taux de croissance du P.I.B. en France n'atteigne 3 % par an que dans la dernière année de la projection.

La croissance est donc trop lente pour mettre un terme à la diminution du nombre d'emplois dans l'économie.

La relation taux de croissance - nombre d'emplois passe par la variable fondamentale qu'est la productivité apparente du travail et dépend des hypothèses faites sur l'évolution de la durée du travail.

PRODUCTION - PRODUCTIVITÉ - EMPLOI
(Variations annuelles moyennes en % ou en milliers)

	1988 1985	1991 1988
En % par an		
• P.I.B. MARCHAND	2,3	2,9
• VALEUR AJOUTÉE DES BRANCHES	2,15	2,7
dont :		
— industries manufacturières	2,6	3,0
— bâtiment	1,0	0,9
— services marchands	2,1	2,9
• PRODUCTIVITÉ APPARENTE DU TRAVAIL (par tête) (1)	2,5	3,0
dont :		
— industries manufacturières	4,3	4,8
— bâtiment	2,5	2,2
— services marchands	0,7	1,0
• EMPLOI TOTAL (3)	0,3	- 0,5
dont :		
— industries manufacturières	- 1,6	- 1,7
— bâtiment	- 1,4	- 1,3
— services (2)	1,1	1,5
— commerces	0,2	- 0,0
En milliers par an		
• EMPLOI TOTAL (3)	- 95	- 74
dont :		
— agriculture	- 50(4)	- 47(4)
— industries manufacturières	- 67	- 67
— bâtiment	- 22	- 19
— services (2)	+ 55	+ 79
— commerces	+ 6	- 0
— administrations (3)	0(4)	0(4)
(1) Ensemble des branches marchandes hors agriculture et services du logement. (2) Y compris services financiers et services du logement, mais non compris les transports, télécommunications et services non marchands. (3) Hors travaux d'utilité collective. (4) Hypothèses exogènes au modèle.		

Dans cette projection, on a supposé que la durée du travail à temps plein restait stable et que le développement du travail à temps partiel ne s'accélérait pas : ces hypothèses ont l'avantage de laisser apparaître clairement la **tendance spontanée** d'évolution de l'emploi.

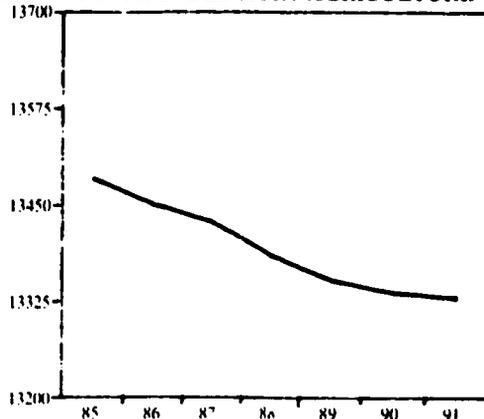
Sur les tendances à moyen terme de la productivité, la présente projection se distingue des exercices antérieurs par une **révision en baisse des gains de productivité dans la branche des services**.

Dans ces conditions, le nombre d'emplois augmente significativement dans cette branche au cours de la période de projection (+ 430.000 emplois en six ans dans les services marchands proprement dits).

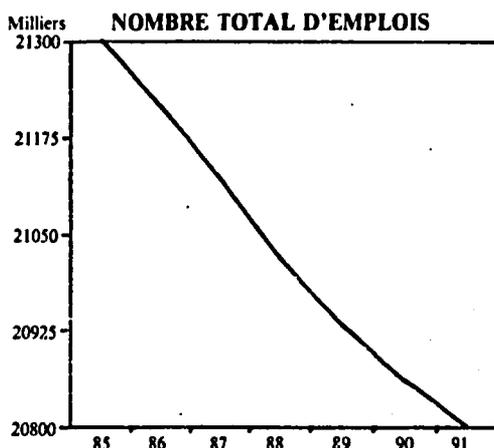
Néanmoins, cela est loin de compenser la diminution du nombre d'emplois dans les **branches industrielles** (- 440.000 emplois en six ans), le **bâtiment** (- 120.000 emplois), les **transports** (- 14.000 emplois) et les **services financiers** (- 30.000).

C'est seulement en fin de projection que le nombre d'emplois de salariés dans les branches marchandes non agricoles se stabilise.

NOMBRE DE SALARIÉS DANS LES BRANCHES MARCHANDES HORS AGRICULTURE



Mais quand on tient compte de la baisse du nombre des agriculteurs au rythme d'environ 50.000 par an et de l'absence d'augmentation des effectifs des administrations publiques (1), on aboutit à une dégradation de l'emploi total sur toute la durée de la période.



Comme le montre le tableau ci-dessous, le décalage entre l'augmentation du nombre des actifs potentiels et la baisse du nombre d'emplois dans l'économie est aussi important dans la projection que l'écart qui a été observé entre 1979 et 1985.

Si l'on admet que les comportements de retrait spontané d'activité décrits par le modèle ne sont pas surestimés, l'aggravation du chômage serait cependant un peu plus limitée (980.000 chômeurs de plus entre 1985 et 1991 au lieu de 1.040.000 entre 1979 et 1985).

NOMBRE D'EMPLOIS ET NOMBRE DE CHÔMEURS
(variations en milliers en six ans - chiffres arrondis)

	Entre 1973 et 1979	Entre 1979 et 1985	Entre 1985 et 1991
A. — NOMBRE D'ACTIFS POTENTIELS	+ 1.380	+ 1.090	+ 1.110
B. — NOMBRE D'EMPLOIS DANS L'ÉCONOMIE (1)	+ 440	- 440	- 450
C. — ÉCART A - B	- 940	- 1.530	- 1.560
D. — NOMBRE D'ACTIFS POTENTIELS RENONÇANT A SE PRÉSENTER SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	+ 150	+ 490	+ 580
E. — NOMBRE DE CHÔMEURS AU SENS DU B.I.T. (C - D)	+ 790	+ 1.040	+ 980

(1) Y compris travaux d'utilité collective.

En moyenne annuelle, le nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) serait de 3.380.000 en 1991 (le seuil des trois millions étant franchi en 1989). En l'absence des travaux d'utilité collective, le résultat aurait dépassé 3.520.000.

(1) L'hypothèse de stabilité des effectifs des administrations distingue cette projection de celles qui ont été antérieurement présentées.

V. — L'INFLATION

En 1986, la forte baisse du prix des importations (supérieure à 10 %) résultant de celles du dollar et du prix du pétrole, a pour conséquence que les prix de la consommation augmentent nettement moins que les prix de la production intérieure.

Ce phénomène rend difficilement interprétable les résultats des premières années de la projection en matière d'inflation.

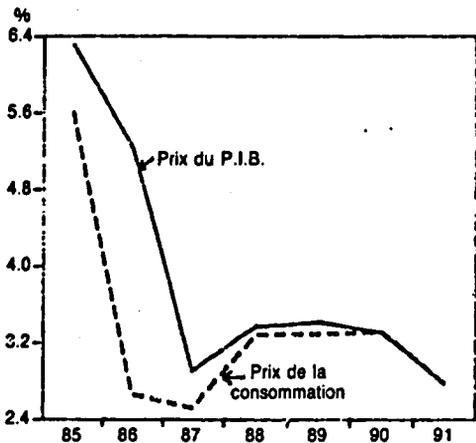
Au-delà, le modèle décrit une légère accélération de la hausse des prix (3,3 % par an) imputable à deux enchaînements :

- une tendance à l'élévation du taux d'utilisation des capacités de production ;
- une augmentation des salaires supérieure aux gains de productivité dans les services. (Les prix à la production de cette branche augmentent de 3,8 % par an en moyenne sur les années 1988-1990).

Jusqu'en 1989 inclus, l'inflation reste, en moyenne, plus forte en France que chez nos principaux partenaires.

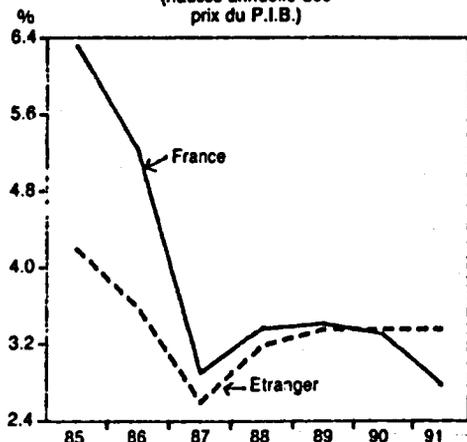
En 1991, le taux d'inflation fléchit, en liaison avec l'allègement des cotisations sociales des entreprises.

HAUSSE ANNUELLE DES PRIX EN FRANCE



DIFFÉRENTIEL D'INFLATION

(hausse annuelle des prix du P.I.B.)



VI. — LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

A. — LES IMPORTATIONS

Par rapport aux dernières années, des inflexions importantes se produisent dans l'évolution de nos importations d'énergie : à prix constants, leur volume recommence à augmenter à un rythme de l'ordre de 2 % par an, alors que, sur les années 1980-1985, ce volume a diminué de 4,2 % par an en moyenne ; ces années ont, en effet, correspondu à un effort d'économie d'énergie et, surtout, à l'arrivée à maturité des investissements réalisés dans la production d'électricité d'origine nucléaire.

La « facture énergétique » est allégée, mais la « facture industrielle » continue de s'alourdir : nos importations de biens industriels passeraient d'un niveau équivalent à 15,2 % du P.I.B. en 1985 à 16 % en 1991. Cette évolution est entièrement imputable aux biens d'équipement (1).

VALEURS DES IMPORTATIONS (en francs courants)
en pourcentage du P.I.B.

	1985	1987	1989	1991
• IMPORTATIONS INDUSTRIELLES				
— produits agroalimentaires	1,5	1,5	1,5	1,4
— biens intermédiaires	5,1	4,7	4,7	4,8
— biens d'équipement	5,8	6,1	6,6	7,1
— biens de consommation	2,8	2,6	2,6	2,7
TOTAL PRODUITS INDUSTRIELS	15,2	14,9	15,4	16,0
• AUTRES IMPORTATIONS				
— produits agricoles	1,2	1,1	1,0	1,0
— énergie	4,8	2,8	2,8	2,8
— services	2,9	2,8	3,1	3,3
TOTAL DES IMPORTATIONS DE BIENS ET SERVICES	24,1	21,6	22,3	23,1

(1) Dans la nomenclature utilisée ici, cette branche inclut les biens d'équipement destinés aux ménages (en particulier l'automobile)

Certes, le gonflement des importations de biens d'équipement peut être mis en relation avec l'importance des investissements réalisés par les entreprises au cours de la période de projection (cf. troisième partie de la note).

Cependant, il est clair que, même si elle s'atténue entre 1985 et 1991, la propension à importer des biens industriels est plus forte en France qu'à l'étranger. C'est sans doute là le principal élément de fragilité de notre commerce extérieur.

COMPORTEMENTS D'IMPORTATION DE PRODUITS INDUSTRIELS
(propension à importer)

	PRINCIPAUX PARTENAIRES (1)			FRANCE		
	1986-87	1988-89	1990-91	1986-87	1988-89	1990-91
A. — TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN VOLUME (%)						
1. — du P.I.B.	2,7	2,7	2,8	2,2	2,6	3,0
2. — des importations de :						
— biens intermédiaires	3,9	3,7	3,8	4,8	3,6	3,5
— biens d'équipement	4,3	4,9	5,2	10,0	8,6	9,1
— biens de consommation	5,7	3,4	3,6	7,4	3,2	4,4
B. — ELASTICITE MOYENNE APPARENTE PAR RAPPORT AU P.I.B. DES IMPORTATIONS DE : (2)						
— biens intermédiaires	1,4	1,4	1,4	2,2	1,4	1,2
— biens d'équipement	1,6	1,8	1,9	4,5	3,3	3,0
— biens de consommation	2,1	1,3	1,3	1,5	1,2	1,5
(1) Moyenne des résultats de nos partenaires pondérés par la part de chacun d'eux dans nos exportations, suivant les coefficients retenus dans D.M.S.						
(2) Ratio : $\frac{\text{Taux de croissance des importations}}{\text{Taux de croissance du P.I.B.}}$						

B. — LES EXPORTATIONS

Par construction, la **compétitivité** des produits français par rapport à l'ensemble de nos partenaires étrangers reste en moyenne inchangée au cours de la période de projection. On a en effet retenu l'hypothèse que les mouvements des taux de change compensaient les divergences d'évolution des coûts nationaux de production.

Le tableau ci-dessous montre que, d'après le modèle D.M.S., nos exportateurs pourraient, dans l'ensemble, maintenir leurs parts de marchés extérieurs au cours de la période de projection.

EXPORTATIONS FRANÇAISES ET DEMANDE ETRANGERE
(produits manufacturés)

	1986-1987	1988-1989	1990-1991
BIENS INTERMEDIAIRES			
a) taux de croissance de la demande étrangère (% par an)	3,9	3,7	3,8
b) taux de croissance des exportations françaises (% par an)	<u>3,1</u>	<u>4,4</u>	<u>3,9</u>
c) élasticité apparente des exportations par rapport à la demande étrangère (b/a)	0,8	1,2	1,0
BIENS D'EQUIPEMENT			
a) taux de croissance de la demande étrangère (% par an)	4,3	4,9	5,2
b) taux de croissance des exportations françaises (% par an)	<u>4,2</u>	<u>5,5</u>	<u>6,1</u>
c) élasticité apparente des exportations par rapport à la demande étrangère (b/a)	1,0	1,1	1,2
BIENS DE CONSOMMATION			
a) taux de croissance de la demande étrangère (% par an)	5,7	3,4	3,6
b) taux de croissance des exportations françaises (% par an)	<u>2,2</u>	<u>3,9</u>	<u>3,8</u>
c) élasticité apparente des exportations par rapport à la demande étrangère (b/a)	0,4	1,1	1,05
N.B. — Une élasticité égale à 1 correspond au maintien de nos parts sur les marchés étrangers.			

C. — RESULTATS D'ENSEMBLE

La baisse du dollar et du prix du pétrole ne fait évidemment pas disparaître la contrainte extérieure qui pèse sur une économie aussi ouverte aux échanges internationaux que l'économie française. Néanmoins, elle donne une **marge de manœuvre** qui est utilisée dans la projection, en partie pour **diminuer l'endettement extérieur net**, en partie pour **autoriser une croissance intérieure** de plus en plus gourmande en importations.

1. La réduction de l'endettement extérieur et l'amélioration du solde des « invisibles »

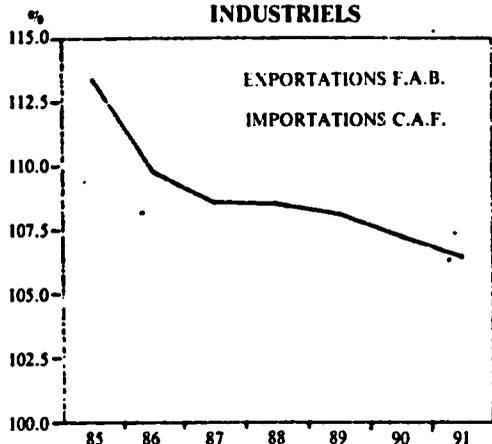
Sur toute la durée de la période, la **capacité de financement de la Nation** se maintient à un niveau correspondant à 0,3 % ou 0,4 % du P.I.B. (1).

Ce résultat correspond à une **réduction**, année par année, de l'**endettement extérieur net**, qui, ajoutant ses effets à ceux de la **baisse supposée des taux d'intérêt internationaux**, entraîne une diminution significative des charges d'intérêt grevant notre balance des paiements. Il en résulte une **amélioration du solde des « invisibles »** qui compense l'évolution moins favorable du solde des échanges de biens et services.

(1) En raison de différences de nomenclatures entre les comptes de la Nation et la balance des paiements courants, l'excédent de cette dernière est sensiblement supérieur (de l'ordre de 0,7 point de P.I.B.) à la capacité de financement de la Nation.

2. La dégradation des échanges hors énergie

TAUX DE COUVERTURE DES ÉCHANGES INDUSTRIELS



Le « contre-choc pétrolier » rend notre balance commerciale excédentaire. Mais cela ne doit pas faire perdre de vue que le **taux de couverture de nos échanges industriels** continue de diminuer tout au long de la période de projection, entraînant un mouvement similaire du taux de couverture de l'ensemble des échanges hors énergie. Cette tendance préoccupante (mais point nouvelle) est essentiellement due à l'accroissement évoqué plus haut des importations de biens d'équipement. Aussi, rapporté au P.I.B., l'excédent des échanges de biens et services (au sens de la comptabilité nationale) diminue-t-il au cours de la projection.

TAUX DE COUVERTURE $\frac{\text{Exportations (F.A.B.)}}{\text{Importations (C.A.F.)}}$ (en %)

(échanges de biens et services dans la nomenclature de la comptabilité nationale)

	1985	1987	1989	1991
• Produits agricoles	139,5	146,5	151,5	149,6
• Produits agroalimentaires	113,0	113,8	119,0	130
• Energie	17,3	19,9	21,3	22,8
• Biens intermédiaires	104,5	100,0	99,8	98,5
• Biens d'équipement (1)	130,3	121,5	119,5	116,8
• Biens de consommation	94,6	93,8	94,3	92,8
• Services	138,2	135,2	129,3	124,4
ENSEMBLE DES BIENS ET SERVICES	98,3	102,8	102,9	102,4
dont : biens et services hors énergie	118,6	115,2	114,5	113,2

(1) Cette branche inclut les biens d'équipement destinés aux ménages (en particulier l'automobile).

Schématiquement, le « contre-choc pétrolier » nous permet d'importer davantage de biens d'équipement, autorisant ainsi une croissance de l'économie française qui devient, en fin de projection, légèrement supérieure à la moyenne de nos partenaires, et allant de pair avec un renouvellement de l'appareil productif.

Comme on le soulignait déjà dans les travaux présentés au printemps dernier, l'aspect assez décevant de ce processus de renouvellement est que, malgré leur importance, les investissements réalisés ne suffisent pas, d'après le modèle, à augmenter les capacités de production au même rythme que la production, de sorte que les effets bénéfiques à terme qu'un tel processus devrait finir par avoir sur les échanges extérieurs ne sont toujours pas sensibles à l'horizon de la projection.

VII. — L'ÉQUILIBRE FINANCIER

CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES AGENTS ÉCONOMIQUES EN % du P.I.B.

	1985	1988	1991
— Entreprises	-1,85	-1,0	-1,05
— Ménages	3,1	2,75	2,95
— Administrations	-2,4	-2,05	-1,85
— Institutions financières	0,35	0,65	0,3
NATION	-0,8	0,35	0,35

La principale caractéristique de la période de projection est la réduction des besoins de financement des entreprises et des administrations :

— malgré le volume important des investissements qu'elles réalisent au cours de la période, le besoin net d'emprunt des entreprises (exprimé en pourcentage du P.I.B.) diminue du fait de l'accroissement de leur autofinancement ; c'est la conséquence de l'évolution modérée des salaires (en comparaison des gains de productivité) et de la politique d'allègement du « coût fiscal » du travail simulée dans la projection ;

— quant à la réduction du besoin de financement des administrations, elle est la conséquence directe des hypothèses retenues pour la projection des finances publiques : maintien de l'équilibre des régimes de sécurité sociale et annulation du déficit de l'État hors charges d'intérêt.

Il faut garder à l'esprit que, du point de vue de l'équilibre macroéconomique, la réduction du besoin de financement des agents emprunteurs a un effet dépressif sur l'activité économique si la capacité de financement des agents prêteurs (ménages et institutions financières) ne tend pas elle-même à diminuer.

Dans la logique de cette observation, la faiblesse du taux d'épargne financière des ménages, que l'on a relevée dans la deuxième partie de la note et qui limite leur capacité de financement, permet au taux de croissance du P.I.B. de s'élever progressivement jusqu'à 3 % l'an en fin de projection.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA PROJECTION
(Moyennes annuelles, sauf indication contraire)

	1986-1987	1988-1989	1990-1991
CROISSANCE DU P.I.B. DES PARTENAIRES ÉTRANGERS (% par an)	2,7	2,7	2,8
REVENU ET ÉPARGNE			
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	2,1	2,6	3,1
2. Variation annuelle moyenne du niveau du taux d'épargne des ménages (en pourcentage de leur revenu disponible)	-0,2	+0,3	+0,15
CROISSANCE (taux annuel en volume-francs 1970)			
3. du P.I.B. marchand	2,2	2,6	3,0
4. des exportations	3,1	4,8	4,9
5. de la consommation des ménages	2,3	2,2	2,9
6. de l'investissement des entreprises (hors G.E.N.)	7,4	7,4	7,8
7. de la productivité horaire du travail	2,3	2,8	3,0
INFLATION ET TAUX DE CHANGE			
8. Prix de la consommation (% par an) (1)	2,6	3,3	3,0
9. Variation du taux de change pondéré du franc (% par an) (2)	+0,8	-0,1	+0,1
SITUATION DE L'EMPLOI			
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an (hors TUC)	-91	-95	-68
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an	+135	+180	+175
FINANCES PUBLIQUES			
12. Variation annuelle moyenne du niveau des prélèvements obligatoires (en % du P.I.B.)	-0,25	0	-0,1
13. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en % du P.I.B.	2,3	2,0	2,0
ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR (résultats pour 1987, 1989 et 1991)			
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	102,8	102,9	102,4
15. Capacité de financement de la Nation en % du P.I.B.	0,3	0,3	0,4
(1) Calculé en référence à un indice de prix implicite base 1970. (2) Cours du franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations. En 1991, le dollar vaudrait 6,60 francs et le mark 3,40 francs.			

ANNEXE N° 2

VARIANTES ILLUSTRANT LE THÈME DE LA FLEXIBILITÉ

Cette annexe correspond à la deuxième partie d'une étude réalisée au mois de Mars 1986. La première partie présentait un scénario de référence qui a été mis à jour depuis lors et qui, ainsi actualisé, fait l'objet de l'annexe n° 1.

SOMMAIRE

	Pages
I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'EXERCICE	35
II. — FLEXIBILITÉ DE LA COMBINAISON PRODUCTIVE	36
A. — L'adaptation plus rapide de l'emploi au niveau sou-	
haité par les entreprises	36
B. — La meilleure utilisation des équipements	39
III. — FLEXIBILITÉ DES SALAIRES ET ALLÈGEMENT DES	
IMPÔTS SUR LES MÉNAGES	41
A. — Les mesures simulées	41
B. — Résultats de la variante	43
IV. — UN SCÉNARIO DE FLEXIBILITÉ	47
A. — Caractéristiques de la croissance	48
B. — Évolution de l'emploi	50
C. — Les entreprises et leurs capacités de production ...	51
D. — La stabilisation des prélèvements obligatoires	54
E. — Les échanges extérieurs	55
F. — Capacités et besoins de financement des différents	
agents	58
V. — CONCLUSIONS SCHÉMATIQUES	59
TABLEAU DES PRINCIPAUX RÉSULTATS	63
GRAPHIQUES COMPARANT LES PRINCIPALES	
CARACTÉRISTIQUES DU SCÉNARIO DE RÉFÉ-	
RENCE ET DU SCÉNARIO DE FLEXIBILITÉ	65

I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'EXERCICE

Faisant référence à certaines réflexions menées par le Commissariat Général du Plan, le rapport d'information présenté à l'automne dernier par M. Bernard BARBIER, Président de la Délégation du Sénat pour la Planification, s'inquiétait de la rigidité de la combinaison productive dans notre pays dont le principal symptôme est une relative pénurie du facteur capital coexistant avec une sous-utilisation flagrante du facteur travail.

Evoquant les différents aspects du thème de la flexibilité, le rapport citait la législation sociale et le mode de fixation des rémunérations, mais il insistait surtout sur la recherche d'une combinaison globalement plus efficace et donc plus productive du capital technique et du capital humain dont les coûts relatifs se sont modifiés depuis quelques années.

La démarche tentée ici a pour objet d'illustrer ces différents thèmes à partir de calculs de variantes effectués avec le modèle D.M.S.

Il faut insister sur le caractère illustratif de cette approche.

En effet, un trait commun aux divers points qui seront traités est qu'ils nécessiteraient, si l'on voulait réellement mesurer l'incidence des mesures correspondantes, des études de type microéconomique dont les résultats pourraient ensuite constituer les données de départ d'un calcul macroéconomique (1).

L'objectif poursuivi ici est beaucoup plus limité : en utilisant seulement un modèle macroéconomique, il s'agit de retracer quel type d'inflexion pourrait être induit par telle ou telle catégorie de mesures et non pas de chiffrer l'incidence d'une mesure précise.

Une telle démarche ne permet de procéder qu'à des tests de faible amplitude, mais ceux-ci sont suffisants pour donner le sens des inflexions à attendre.

Au demeurant, une tentative de simuler des mesures d'ampleur plus significative se heurterait à deux obstacles méthodologiques :

a) Les principales mesures qu'il s'agit d'illustrer doivent techniquement se traduire par des modifications de certains comportements décrits par le modèle ; en l'absence d'enquêtes microéconomiques préalables, de tels tests de sensibilité ont un aspect arbitraire et sont quelque peu contradictoires avec la finalité d'un modèle qui est justement de reproduire des comportements estimés sur le passé ;

(1) Comme exemple de telles études, on citera :

— « Taille des établissements et effets de seuil » (I.N.S.E.E., Economie et Statistique, n° 173, janvier 1985) ;
— « La suppression de l'autorisation administrative de licenciement : des emplois ou des chômeurs ? » (Lettre de l'O.F.C.E., n° 31, 22 janvier 1986).
— « Le coût des licenciements et son incidence sur l'emploi » Revue de l'IECODE n° 11, mars 1986.

b) Les mesures étudiées auront, entre autres résultats, un effet modérateur sur les coûts de production ; à parités monétaires inchangées par rapport à la situation de référence (1), elles amélioreront donc la compétitivité des produits français ; aller trop avant dans cette direction mettrait en cause le réalisme des hypothèses faites sur la gestion du système monétaire européen, car la pratique suivie correspond généralement à des ajustements de parités corrigeant les écarts d'inflation.

On abordera successivement :

- le thème de la flexibilité de la combinaison productive,
- puis celui de la flexibilité des salaires accompagnée d'un allègement des impôts.

On proposera ensuite de faire la synthèse de l'exercice en établissant un « scénario de flexibilité » dont les principaux résultats seront comparés à ceux du scénario de référence.

II. — LA FLEXIBILITE DE LA COMBINAISON PRODUCTIVE (1)

On illustrera ici deux aspects du concept de flexibilité :

- l'adaptation plus rapide des effectifs des entreprises au niveau qu'elles jugent souhaitable compte tenu de leurs perspectives de production ;
- la meilleure utilisation des équipements.

D'emblée, il faut ajouter aux limites de l'exercice que l'on a évoquées au paragraphe précédent, celles qui tiennent aux lacunes de la modélisation dans les branches tertiaires. S'il existe dans D.M.S. des fonctions de production retraçant les comportements des branches industrielles, il n'en est pas de même pour les services et les commerces.

Or, il serait sans nul doute du plus grand intérêt de pouvoir tester plus complètement qu'on ne le fera ci-après, les effets sur ces branches des modifications de comportements simulées.

A. — L'ADAPTATION PLUS RAPIDE DE L'EMPLOI AU NIVEAU SOUHAITE PAR LES ENTREPRISES

Quels seraient les enchaînements décrits par le modèle si les entreprises résorbaient plus rapidement leurs sureffectifs et embauchaient plus vite en fonction de leurs perspectives de production ?

Pour répondre à cette question, on a simulé la réduction de moitié, à partir de 1986, des délais d'ajustement de l'emploi effectif à l'emploi désiré tels qu'ils sont estimés dans le modèle D.M.S.

(1) Certes, on aurait pu établir des variantes où la parité du franc s'apprécie en proportion de la réduction de l'inflation. Mais les enseignements de telles variantes sont moins explicites et plus délicats à interpréter que les calculs effectués à parités inchangées.

(2) Il est utile de préciser que, dans les deux variantes commentées ci-après, le pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête a été maintenu inchangé par rapport au scénario de référence. Il n'est donc pas amélioré par la réduction de l'inflation qui apparaît dans les variantes.

Comme la projection référence retrace une baisse continue de l'emploi dans toutes les branches, à la seule exception des services, l'effet immédiat de la modification apportée aux délais d'ajustement est d'accélérer la réduction des effectifs dans toutes les branches autres que les services ; bien que ce dernier secteur accroisse son embauche, le bilan est évidemment négatif à court terme.

**BILAN DES SUPPRESSIONS ET CREATIONS
D'EMPLOIS EN 1986-1987
(en milliers)**

• Industries manufacturières	- 39
• Services	+ 11
• Autres branches	- 27
TOTAL	- 55

Mais, ce bilan se modifie à moyen terme sous l'effet des évolutions macroéconomiques qui vont maintenant être décrites à l'aide du tableau inséré sur la page suivante.

A court terme, les pertes d'emplois amputent le pouvoir d'achat des ménages qui réduisent leur consommation. Il en résulte un mouvement récessif qui est prépondérant en début de période.

Mais ce mouvement s'inverse très vite sous l'effet de la relance des exportations et des investissements des entreprises.

1. Relance des exportations par amélioration de la compétitivité

Les gains de productivité, qui apparaissent, dans l'industrie, du fait de la réduction des sureffectifs, allègent les coûts de production et limitent les hausses de prix aussi bien sur le marché intérieur (le niveau des prix de la consommation est réduit en 1991 de 0,6 % par rapport au niveau de référence) qu'à l'exportation.

Comme on ne modifie pas la parité du franc, l'évolution plus modérée des prix améliore la compétitivité, et le volume des exportations s'en trouve accru de 0,5 % à l'horizon de la simulation (1).

L'augmentation du volume des importations doit être mise en relation avec la relance des investissements des entreprises dont le contenu en importations est plus élevé que celui de la consommation des ménages.

2. Augmentation des investissements des entreprises

L'amélioration des profits permet aux entreprises d'investir davantage. Leurs capacités de production s'en trouvent accrues mais de façon assez inégale suivant les branches : + 0,6 % au total en 1991 dans les biens de consommation et + 0,7 % dans les biens intermédiaires, mais + 0,2 % seulement dans les biens d'équipement et + 0,1 % dans l'agroalimentaire.

(1) On remarquera cependant que, comme cette augmentation en volume est obtenue grâce à une moindre hausse des prix, les exportations n'augmentent pas en valeur.

D'après le modèle, cet accroissement des capacités de production reste plus limité que l'augmentation de la demande découlant de la relance des exportations et des investissements. Aussi le taux d'utilisation des capacités de production tend-il à s'élever. Cela freine l'amélioration des échanges extérieures.

3. Rattrapage de la consommation

Amputé en début de période de près de 0,3 %, le pouvoir d'achat des ménages bénéficie ensuite du supplément d'activité induit par l'augmentation des exportations et des investissements.

De la sorte, un rattrapage se produit et, à l'horizon de la projection, la consommation des ménages retrouve presque son niveau de référence.

4. Croissance et emploi

Accroissement des exportations et des investissements, rattrapage de la consommation des ménages permettent (malgré un recours accru aux importations) une élévation du taux de croissance du P.I.B.. Le manque à gagner du début de période se trouve compensé en 1989 et, au terme de la projection, le P.I.B. dépasse de 0,14 % son niveau de référence.

Mais ce supplément de croissance est associé à une productivité plus forte et, bien que la tendance d'évolution de l'emploi soit meilleure, les pertes initiales ne sont pas totalement compensées en 1991, malgré la création de presque 30.000 emplois dans les services. Il subsiste donc 21 000 chômeurs de plus que dans le scénario de référence, ce qui correspond à la résorption d'un peu plus de la moitié de l'aggravation initiale (+ 44 000 chômeurs en 1987).

PRINCIPAUX RESULTATS DE LA VARIANTE D'ADAPTATION PLUS RAPIDE DE L'EMPLOI AU NIVEAU SOUHAITE PAR LES ENTREPRISES

(écarts par rapport aux niveaux des résultats du scénario de référence)

	1987	1989	1991
ECARTS EN % SUR LES NIVEAUX DE :			
• P.I.B. marchand (volume)	- 0,05	- 0,02	+ 0,14
• Importations (volume)	+ 0,02	+ 0,17	+ 0,27
• Prix des importations	- 0,13	- 0,21	- 0,22
• Exportations (volume)	+ 0,17	+ 0,35	+ 0,49
• Prix des exportations	- 0,25	- 0,45	- 0,54
• Consommation des ménages (volume)	- 0,22	- 0,19	- 0,06
• Investissement des entreprises (volume)	+ 0,35	+ 0,60	+ 0,63
• Productivité dans l'industrie	+ 1,13	+ 1,26	+ 1,12
• Prix de la consommation	- 0,27	- 0,53	- 0,58
• Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,28	- 0,19	- 0,05
ECARTS EN MILLIERS SUR LES NIVEAUX DE :			
• Emploi total	- 55	- 52	- 17
dont :			
— industries manufacturières	- 39	- 35	- 23
— services	+ 11	+ 16	+ 29
— autres	- 27	- 33	- 23
Chômage	+ 44	+ 39	+ 21

B. — LA MEILLEURE UTILISATION DES EQUIPEMENTS

1. Définition de la variante

Le thème qui va être maintenant évoqué correspond à une préoccupation relative à la sous-utilisation des équipements industriels (1). Ce thème a donné lieu à des analyses approfondies et, en particulier, à des simulations réalisées avec le modèle D.M.S., qui ont abouti à la présentation, par M. Dominique TADDEI, du rapport « des machines et des hommes. Pour l'emploi, par une meilleure utilisation des équipements. » (2)

Ce rapport met en évidence les avantages de méthodes de production qui, en permettant une utilisation plus longue des équipements existants (grâce notamment au développement du travail par équipes), aboutiraient tout à la fois à :

— augmenter la productivité du capital et, du même coup, les capacités de production ;

— associer un nombre plus élevé d'emplois à un équipement donné (ce qui équivaut à une augmentation de la part du facteur travail dans la combinaison productive).

Les calculs de variantes présentés dans ce rapport correspondent à des objectifs ambitieux et leurs résultats sont très favorables à des multiples égards.

On se limitera ici à un exercice d'une ampleur beaucoup plus limitée, mais dont la valeur illustrative n'est pas négligeable.

L'un des objectifs de la récente loi relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail était de donner aux entreprises la possibilité d'adapter plus facilement à leurs besoins les ressources en main-d'œuvre dont elles disposent.

Cela peut s'analyser comme un moyen d'accroître les capacités de production sans augmenter l'embauche.

Techniquement, le moyen de prendre en compte cet objectif dans le modèle D.M.S. est d'allonger la durée d'utilisation des équipements.

Il reste à préciser l'ampleur de la modification dont il est concevable de faire l'hypothèse.

La formule retenue est simple : dans le scénario de référence (3), on a prolongé les tendances spontanées à la réduction aussi bien de la durée du travail que de la durée d'utilisation des équipements ; dans la variante qui va être étudiée, on a maintenu sur toute la période de projection la durée d'utilisation des équipements à son niveau de 1986.

Cette simulation a ainsi deux caractéristiques qui la distinguent de celles qui sont présentées dans le rapport de M. TADDEI :

a) les écarts qu'elle suppose sur la durée d'utilisation des équipements sont faibles et étalés sur toute la période ;

b) elle ne retient aucune hypothèse de réduction de la durée du travail ni d'embauche de personnel pour faire fonctionner les équipements plus longtemps.

(1) Comme on l'indiquait plus haut, le modèle ne permet malheureusement pas d'inclure les branches tertiaires (en particulier les services et les commerces) dans le champ de l'étude.

(2) La Documentation Française - Février 1986.

(3) Il s'agit ici du scénario qui avait été établi en début d'année qui, sur ce point, diffère de celui qui est présenté dans l'annexe n° 1 où la durée d'utilisation des équipements (comme celle du travail) reste.

Compte tenu de la façon dont la durée d'utilisation des équipements diminue entre 1986 et 1991 dans la scénario de référence, l'annulation de cette réduction dans la variante se traduit, au terme de la projection, par les écarts suivants sur la durée d'utilisation des équipements des branches industrielles et du bâtiment :

- + 1 % dans les industries agroalimentaires ;
- + 0,75 % dans les biens intermédiaires et les biens d'équipement ;
- + 1,2 % dans les biens de consommation ;
- + 1,5 % dans le bâtiment.

Comme il advient chaque fois que la mesure simulée est étalée sur toute la durée de la projection, la totalité de ses effets n'est pas visibles à la fin de la période.

2. Les résultats de la variante de maintien de la durée d'utilisation des équipements

La mesure simulée ayant un profil régulier et ne prenant une ampleur significative qu'en fin de période, l'analyse des résultats peut se limiter à la dernière année.

Le premier effet à prendre en compte est naturellement l'augmentation des capacités de production des branches concernées qui atteint en 1991 :

- + 0,95 % pour les industries agroalimentaires ;
- + 1,5 % dans les biens intermédiaires ;
- + 1 % dans les biens d'équipement ;
- + 1,6 % dans les biens de consommation ;
- + 0,85 % dans le bâtiment.

Bien que la production soit plus élevée, comme on le verra plus loin, l'augmentation des capacités permet un **fléchissement des taux d'utilisation** des capacités industrielles de production de l'ordre de 0,1 point en moyenne.

Cette inflexion exerce un effet favorable sur les **échanges extérieurs** (fléchissement des importations et augmentation des exportations en volume) et sur les **prix** (— 0,8 % en 1991 sur les prix de la consommation et — 0,6 % sur les prix à l'exportation).

**PRINCIPAUX RESULTATS EN 1991 DE LA VARIANTE DE MAINTIEN
DE LA DUREE D'UTILISATION DES EQUIPEMENTS INDUSTRIELS
(écarts par rapport au scénario de référence)**

ECARTS EN % SUR LES NIVEAUX DE :	
• P.I.B. (volume)	+ 0,24
• Importations (volume)	- 0,08
• Prix des importations	- 0,16
• Exportations (volume)	+ 0,58
• Prix des exportations	- 0,59
• Consommation des ménages (volume)	0
• Investissements des ménages (volume)	+ 0,62
• Investissements des entreprises (volume)	- 0,12
• Productivité dans l'industrie	+ 0,16
• Prix de la consommation	- 0,8
ECARTS EN MILLIERS SUR LES NIVEAUX DE :	
• Emploi total	+ 23
dont : industries manufacturières	(+ 16)
• Chômage	- 16

Le léger fléchissement de l'investissement des entreprises est la conséquence logique de la meilleure utilisation des équipements existants. Il contribue à modérer les importations.

L'augmentation de l'investissement-logement des ménages s'explique par une hausse plus modérée de son coût (1) que le modèle associe à l'augmentation de la capacité de production de la branche bâtiment.

Le supplément de croissance qui apparaît dans la variante découle à la fois de l'amélioration des échanges extérieurs en volume et du supplément d'investissement des ménages. Le P.I.B. dépasse ainsi de 0,24 % en 1991 son niveau de référence et l'emploi s'en trouve amélioré.

On observe donc simultanément une amélioration de l'emploi et du solde extérieur, ce qui est peu fréquent dans les calculs de variantes.

III. — FLEXIBILITÉ DES SALAIRES ET ALLÈGEMENT DES IMPOTS SUR LES MÉNAGES

A. — LES MESURES SIMULÉES

1. Modulation des salaires en fonction de la productivité

La recherche d'une adaptation des rémunération à l'évolution de la productivité est un thème de réflexion ancien.

(1) Par rapport à la situation de référence, le prix de l'investissement est réduit de 1,2 % en 1991.

Dans la réalité, il est concevable qu'une telle modulation ne soit pas recherchée à travers les salaires proprement dits (ceux-ci font souvent l'objet de conventions collectives), mais par d'autres éléments de la rémunération, telle la participation des salariés aux résultats des entreprises.

Mais, en l'état actuel de la modélisation, la variable utilisée dans le présent exercice ne peut être que le taux de salaire.

Naturellement, une simulation macroéconomique ne peut, en ce domaine, qu'être très simplificatrice. Logiquement, c'est au niveau des entreprises que l'adéquation entre hausses de salaires et gains de productivité devrait être étudiée alors que, dans un modèle macroéconomique, il n'est possible de raisonner qu'au niveau des branches. Et la nomenclature utilisée dans D.M.S. est très agrégée.

Le raisonnement suivi est schématique :

— en moyenne, le taux annuel de croissance de la productivité apparente du travail dans les branches industrielles est supérieur d'environ 2 points à celui qui caractérise les branches tertiaires ;

— on se propose donc de simuler les effets d'une hausse des salaires plus faible dans les branches tertiaires (auxquelles on conviendra d'adjoindre le bâtiment) que dans les branches industrielles ;

— mais simuler un écart de 2 points entre les taux de progression des salaires dans ces deux groupes de branches donnerait à cet exercice qui se veut purement illustratif, un caractère trop « volontariste » ; on a donc retenu un écart de 1 point seulement.

Pour effectuer cette simulation par rapport au scénario de référence, plusieurs méthodes étaient concevables :

— majorer le taux annuel de progression du pouvoir d'achat des salaires de 0,5 point dans les branches industrielles et le minorer de 0,5 point dans les autres branches ;

— augmenter de 1 point ce taux dans les branches industrielles sans le modifier dans les autres branches ;

— à l'inverse, diminuer de 1 point ce taux dans les branches tertiaires et le bâtiment et ne pas le modifier dans les branches industrielles.

C'est cette dernière formule qui a été retenue : à partir de 1987, la simulation comporte donc une réduction de 1 point, par rapport au scénario de référence, du taux annuel de croissance du pouvoir d'achat du salaire horaire dans les branches tertiaires et le bâtiment.

La cohérence de l'exercice appelait, en outre, quelques modifications techniques qu'impliquaient certaines hypothèses de départ du scénario de référence :

— les revalorisations des prestations sociales (vieillesse et chômage) doivent s'ajuster au nouveau salaire net moyen résultant de la variante ;

— les salaires des fonctionnaires suivent ceux des branches tertiaires ;

— le freinage des salaires dans les hôpitaux entraîne une moindre croissance des dépenses de l'assurance maladie ;

— le modèle calcule automatiquement l'allègement des prélèvements sociaux correspondant à cette progression plus modérée des prestations : exprimé en pourcentage du P.I.B., l'allègement, par rapport au scénario de référence, est de l'ordre de 0,2 point en 1991.

2. Réduction des impôts sur les ménages

L'option retenue au paragraphe précédent pour simuler une modulation des salaires en fonction de la productivité s'analyse en une baisse (en variante) des revenus des ménages. De ce fait, elle aboutirait, sans mesure de compensation, à des évolutions s'éloignant trop sensiblement du scénario de référence pour rester comptables avec ce que l'on appelait plus haut le caractère simplement illustratif des calculs de variantes.

Comme toutes les variantes précédemment étudiées bénéficient plus aux revenus des entreprises qu'à ceux des ménages et entraînent une réduction du besoin de financement des administrations, il semblait logique d'utiliser la marge de manœuvre ainsi dégagée pour alléger les impôts sur les ménages.

Selon le modèle D.M.S., ce type de mesure permet d'atténuer l'effet récessif du freinage des salaires dans les branches tertiaires et le bâtiment, tout en conservant son incidence désinflationniste.

Compte tenu du gain qui résultait pour les finances publiques des mesures précédemment étudiées, il a été possible - tout en respectant la norme adoptée dans le scénario de référence de plafonnement à 2,8 % du P.I.B. du besoin de financement des administrations - de simuler un allègement d'impôt substantiel.

Régulièrement étalé sur toute la période, à partir de 1987, cet allègement équivaldrait en 1991 à :

- 0,6 % du P.I.B. ;
- ou 0,7 % des revenus bruts des ménages avant impôts et cotisations sociales ;
- ou près de 13 % du montant de l'impôt sur le revenu.

Dans le modèle D.M.S., l'incidence de la mesure est indifférente à la nature exacte de l'allègement simulé (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contributions sociales). Mais, dans la réalité, les effets redistributifs ne seraient évidemment pas les mêmes.

B. — RESULTATS DE LA VARIANTE

Pour comprendre les résultats de la variante, il est nécessaire d'en cerner d'abord les aspects sectoriels.

1. Aspects sectoriels

a) Effets sur les prix

Puisque les salaires sont freinés dans les branches tertiaires et le bâtiment, les prix à la production de ces branches s'accroissent moins. Cette évolution se répercute sur les autres branches dont les coûts de production sont à leur tour allégés - mais dans des proportions qui restent bien sûr moins amples que pour les branches directement concernées par le freinage des salaires.

En 1991, les écarts constatés par rapport aux niveaux atteints par les prix de production dans le scénario de référence sont les suivants :

PRIX DE PRODUCTION
(écarts par rapport aux niveaux de référence en 1991)

INDUSTRIES MANUFACTURIERES :	
• biens intermédiaires	- 2,0 %
• biens d'équipement	- 0,7 %
• biens de consommation	- 2,8 %
BATIMENT	- 5,3 %
SERVICES	- 5,7 %
ENSEMBLE DES PRIX DE PRODUCTION (prix du P.I.B./marchand)	<hr/> - 3,8 %

De ces écarts sectoriels, il résulte que le freinage des prix de la consommation des ménages est plus fort que celui des prix des exportations (puisque ces dernières sont essentiellement composées de produits industriels) : respectivement - 3,6 % et - 1,8 % en 1991.

b) Effets sur la production des branches

A niveau de revenu inchangé, ces mouvements de prix sectoriellement différenciés entraîneraient des phénomènes de substitution dans la demande des ménages.

Or, le revenu des ménages augmente moins que dans le scénario de référence : ils vont donc, de toute façon, réduire le volume de leur demande totale. Mais, compte tenu des évolutions des prix relatifs, la réduction va porter plus sur les produits industriels que sur les services.

Cependant, l'amélioration de la compétitivité des produits industriels qui apparaît dans la variante stimule les exportations et, pour ce qui est de l'activité des branches concernées, cet effet l'emporte sur celui du freinage de la consommation.

Comme on le verra au paragraphe suivant, la variante a d'abord un effet globalement récessif. Mais, en 1991, l'activité économique retrouve son niveau de référence. Par rapport à ce niveau, les écarts constatés dans les principales branches sont alors les suivants :

VALEUR AJOUTEE DES BRANCHES (en volume)
(écarts en % par rapport au scénario de référence en 1991)

• Agroalimentaire	- 0,2
• Biens intermédiaires	+ 0,8
• Biens d'équipement	- 1,2
• Biens de consommation	+ 0,6
• Bâtiment	+ 0,6
• Services	0
• Commerces	- 0,8
ENSEMBLE DES BRANCHES	<hr/> 0

L'activité dans les services retrouve son niveau de référence grâce à une évolution des prix qui permet de limiter les conséquences de la baisse de la consommation des ménages.

On voit, au contraire, que l'activité des industries agroalimentaires (dont les prix à la production baissent moins que dans les branches tertiaires) pâtit de cette réduction de la consommation.

Mais ce sont les commerces qui sont les plus touchés, conséquence logique d'une moindre consommation de produits industriels et alimentaires.

L'activité des branches industrielles les plus tournées vers les échanges extérieurs profite de la stimulation des exportations. En outre, le supplément d'investissement qui apparaît dans la variante accroît la demande de biens d'équipement de la part des entreprises françaises.

2. Résultats d'ensemble

PRINCIPAUX RESULTATS DE LA VARIANTE DE MODULATION DES SALAIRES EN FONCTION DE LA PRODUCTIVITE AVEC ALLEGEMENT DES IMPOTS SUR LES MENAGES (écarts par rapport aux niveaux des résultats du scénario de référence)

	1987	1989	1991
ECARTS EN % SUR LES NIVEAUX DE :			
• P.I.B. marchand (volume)	- 0,05	- 0,15	0
• Importations (volume)	- 0,17	- 0,18	+ 0,29
• Prix des importations	- 0,07	- 0,44	- 1,03
• Exportations (volume)	+ 0,05	+ 0,35	+ 0,93
• Prix des exportations	- 0,14	- 0,78	- 1,81
• Consommation des ménages (volume)	- 0,19	- 0,70	- 1,04
• Investissement des entreprises (volume)	+ 0,19	+ 1,08	+ 2,61
• Prix de la consommation	- 0,36	- 1,60	- 3,59
• Pouvoir d'achat de la masse salariale nette	- 0,61	- 1,84	- 2,90
• Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,49	- 1,12	- 1,46
ECARTS EN MILLIERS SUR LES NIVEAUX DE :			
• Emploi total	- 3	- 9	0
dont :			
— industries manufacturières	(+ 1)	(+ 7)	(+ 25)
— services et commerces	(- 2)	(- 11)	(- 19)
— autres branches	(- 2)	(- 5)	(- 6)
• Chômage	+ 1	+ 1	- 6

La moindre croissance du salaire pèse sur la demande des ménages et cet effet reste prépondérant au cours des trois premières années de la simulation (1).

Mais deux autres pôles de la demande deviennent plus actifs :

— les exportations qui tirent avantage d'une compétitivité améliorée par la moindre hausse des coûts de production ;

— les investissements des entreprises stimulés par l'amélioration des profits et le dynamisme des exportations.

En 1991, l'activité économique retrouve son niveau de référence mais son contenu s'est modifié : relancée par un supplément d'exportations et d'investissements qui compensent la perte de consommation, la croissance intérieure a surtout profité aux branches industrielles. On observe alors que l'évolution de l'emploi dans ces branches compense la dégradation qui s'est produite dans les autres. En outre, comme, d'après le modèle, les créations d'emplois réduisent plus le chômage quand elles interviennent dans l'industrie plutôt que dans le tertiaire, la variante se solde par un résultat favorable pour le chômage.

(1) L'allègement d'impôt atténue pourtant les conséquences sur le revenu disponible des ménages de la moindre hausse des salaires : en 1991, le revenu disponible des ménages est inférieur (en pouvoir d'achat) d'à peu près 1,5 % au niveau de référence alors que, en l'absence de réduction d'impôt, l'écart aurait été de 2,5 %.

IV. — UN SCENARIO DE FLEXIBILITE

A partir du compte de référence présenté dans la première partie de l'étude et en se servant des variantes qui viennent d'être examinées, on peut élaborer un « scénario de flexibilité » qui permettra de faire la synthèse des enseignements pouvant être tirés de l'exercice entrepris sur ce thème.

Il s'agit bien d'un scénario illustratif, car les simulations faites reposent sur des conventions techniques (1) dont l'inspiration principale n'est pas le souci du réalisme, mais le désir d'illustrer de façon simple une problématique.

Dans cet esprit, la comparaison faite entre le scénario de référence et le scénario de flexibilité a pour objet de répondre à la question suivante :

De quel type seraient les modifications apportées au scénario de référence par les infléchissements mis en évidence dans les différentes variantes sur la flexibilité ?

SCENARIO DE FLEXIBILITÉ PRINCIPAUX ECARTS PAR RAPPORT AUX RESULTATS DU SCENARIO DE REFERENCE

	1987	1989	1991
ECARTS EN % SUR LES NIVEAUX DE :			
• P.I.B. marchand (volume)	- 0,1	- 0,07	+ 0,3
• Importations (volume)	- 0,2	- 0,1	+ 0,5
• Prix des importations	- 0,2	- 0,7	- 1,4
• Exportations (volume)	+ 0,3	+ 1,0	+ 2,0
• Prix des exportations	- 0,4	- 1,5	- 2,9
• Consommation des ménages (volume)	- 0,4	- 0,9	- 1,1
• Investissement des ménages (volume)	- 0,3	- 0,8	+ 0,4
• Investissement des entreprises (volume)	+ 0,5	+ 1,6	+ 3,1
• Productivité dans l'industrie	+ 1,2	+ 1,5	+ 1,7
• Productivité dans l'ensemble des branches	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,6
• Prix de la consommation	- 0,7	- 2,5	- 4,9
• Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,8	- 1,4	- 1,5
ECARTS EN MILLIERS SUR LES NIVEAUX DE :			
• Emploi total	- 57	- 54	+ 7
dont :			
— industries manufacturières	- 37	- 21	+ 18
— bâtiment	- 13	- 6	+ 1
— services	+ 11	+ 14	+ 31
— commerces	- 13	- 28	- 28
— autres branches	- 5	- 13	- 15
• Chômage	+ 44	+ 35	- 6

(1) Réduction de moitié du délai d'ajustement de l'emploi effectif à l'emploi désiré, stabilisation à partir de 1986 de la durée d'utilisation des équipements, diminution de 1 point de la hausse des salaires dans les branches tertiaires et allègement de l'impôt sur les ménages.

A. — CARACTÉRISTIQUES DE LA CROISSANCE

Le scénario de flexibilité se caractérise par une croissance plus faible en début de période que dans le scénario de référence, puis par une croissance plus forte ensuite : la première comparaison à faire portera donc sur le niveau global de l'activité économique.

On examinera ensuite les modifications de son contenu et enfin la réduction de l'inflation.

1. Le niveau de l'activité économique

Schématiquement, l'impact récessif associé à la moindre croissance du revenu des ménages est maximum en 1987-1988, tout en étant atténué par un fléchissement du taux d'épargne.

A partir de 1989, le développement des exportations (stimulées par les gains de compétitivité) et le surcroît d'investissement des entreprises (conséquence de l'amélioration des profits et du développement des exportations) entraînent un redressement du taux de croissance, et le P.I.B. retrouve en 1990 son niveau de référence. Il le dépasse de 0,3 % en 1991 (malgré un recours accru aux importations) grâce à la poursuite de la croissance des exportations et des investissements des entreprises ainsi qu'à un supplément d'investissement des ménages (1).

L'évolution de l'emploi suit celle de la croissance de la production, sous réserve des décalages qu'introduit l'évolution de la productivité. Or, il est certain que, l'activité économique se réorientant vers les branches les plus productives (industrie), les gains de productivité sont en moyenne plus élevés dans le scénario de flexibilité que dans le scénario de référence.

Un changement notable intervient à partir de 1989 : alors que, jusque là, l'hypothèse d'un ajustement plus rapide de l'emploi au niveau souhaité par les entreprises entraînait une accélération des licenciements dans toutes les branches autre que les services, cette hypothèse finit par jouer dans le cas d'une accélération de l'embauche dans les industries de biens d'équipement.

2. Le contenu de la croissance

La production intérieure retrouve en 1990 son niveau de référence. Son rythme et son contenu sont cependant modifiés et cela apparaît clairement dans les deux dernières années de la projection.

Examinons d'abord comment se différencient les pôles de soutien de la demande entre le scénario de référence et le scénario de flexibilité.

(1) Comme on l'a vu, les mouvements de prix relatifs avantagent la branche bâtiment, ce qui explique que les ménages reportent sur l'investissement-logement une fraction de leur consommation (il suffit qu'une dépense reste stable en valeur nominale pour qu'elle corresponde à une augmentation de volume « le prix baisse).

CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE EN 1990-1991
(en points de P.I.B.)

	Scénario de référence	Scénario de flexibilité
A. — DEMANDE INTÉRIEURE	3,5	3,6
dont : — ménages	2,3	2,3
— administrations	0,15	0,15
— F.B.C.F. des entreprises et institutions financières	0,95	1,1
— stocks	0,1	0,05
B. — ÉCHANGES EXTÉRIEURS	-0,4	-0,3
dont : — exportations	1,65	1,85
— importations	<u>-2,05</u>	<u>-2,15</u>
TOTAL A + B = TAUX DE CROISSANCE DU P.I.B.	3,1	3,3

Sur les deux dernières années de la période, le taux annuel de croissance du P.I.B. est majoré de 0,2 point (3,3 % au lieu de 3,1 %) : ce surcroît de croissance est imputable pour moitié aux échanges extérieurs (les exportations sont plus augmentées que les importations) et pour moitié aux investissements des entreprises au sens large (F.B.C.F. et variation des stocks) ; la contribution de la demande de ménages est la même dans les deux scénarios (mais on a observé plus haut que cette demande se caractérisait par un déplacement de la consommation vers l'investissement).

Ainsi le supplément de croissance qui apparaît en fin de période correspond-il à la relance des exportations et des investissements. Il profite donc essentiellement aux activités productives orientées vers ces débouchés comme le montre le tableau ci-dessous qui analyse la croissance de la valeur ajoutée par branche en 1991.

**TAUX DE CROISSANCE DE LA VALEUR AJOUTÉE DES PRINCIPALES
BRANCHES ÉCONOMIQUES EN 1991**
(en %)

	Scénario de référence	Scénario de flexibilité
BRANCHES		
• Agriculture	0,9	0,9
• Agroalimentaire	2,8	2,9
• Energie	3,4	3,2
• Industries manufacturières	3,3	3,9
dont : biens d'équipement	(4,1)	(4,7)
• Bâtiment	1,1	1,6
• Transports-télécommunications	3,6	3,7
• Services marchands	3,2	3,4
• Commerces	<u>3,0</u>	<u>3,1</u>
ENSEMBLE DES BRANCHES	2,95	3,2

Alors que le taux de croissance est augmenté en moyenne d'un peu plus de 0,2 point, celui des industries manufacturières s'élève de 0,6 point et celui du bâtiment de 0,5 point (1). En revanche, l'avantage est moins net pour les activités dont le principal débouché est la consommation des ménages (agroalimentaire, services, commerces).

3. Une croissance sans inflation

Dans le scénario de flexibilité c'est l'allègement des coûts de production qui permet une réduction de l'inflation. En revanche, le facteur « taux d'utilisation des capacités de production » ne favorise pas cette évolution puisque, comme on le verra dans un paragraphe ultérieur, ces taux ont tendance à s'élever.

TAUX D'INFLATION (pourcentage annuel moyen)

	1988-1989	1990-1991
• PRIX DU P.I.B.		
— scénario de référence	2,8	3,0
— scénario de flexibilité	1,7	1,6
• PRIX DES EXPORTATIONS		
— scénario de référence	2,4	2,9
— scénario de flexibilité	1,9	2,1
• PRIX DE LA CONSOMMATION		
— scénario de référence	2,5	3,1
— scénario de flexibilité	1,9	1,9

Si l'on fait confiance aux relations du modèle D.M.S., on doit constater que les résultats du scénario de flexibilité en matière d'inflation sont remarquables.

B. — ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

Les résultats du scénario de flexibilité s'améliorant d'année en année, il est surtout intéressant de faire porter la comparaison avec le scénario de référence sur la fin de la projection.

En effet, alors que, dans le scénario de référence, le solde des créations-suppressions d'emplois dans l'ensemble de l'économie est négatif sur toutes les années de la période, il s'annule en 1991 dans le scénario de flexibilité : schématiquement, l'industrie et le bâtiment perdent 25.000 emplois de moins et les services en créent 10.000 de plus (2).

Conte tenu de l'augmentation des ressources en main-d'oeuvre, ces résultats restent cependant insuffisants pour stabiliser le chômage qui augmente encore de 130.000 en 1991 dans le scénario de flexibilité (au lieu de 150.000 dans le scénario de référence).

(1) Le bâtiment profite du surcroît d'investissement des entreprises et des ménages.

(2) Quand on comptabilise séparément le nombre des salariés et celui des entrepreneurs individuels, on remarque que les effectifs salariés ne se stabilisent qu'en 1991 dans le scénario de référence, alors qu'ils commencent à augmenter à partir de 1990 dans le scénario de flexibilité.

VARIATION DU NOMBRE D'EMPLOIS PAR BRANCHE EN 1991
(en milliers)

	Scénario de référence	Scénario de flexibilité
ACTIVITES MARCHANDES		
HORS AGRICULTURE		
• Agroalimentaire	- 6	- 6
• Energie	+ 5	+ 5
• Industries manufacturières	- 41	- 22
dont : bien d'équipement	(- 6)	(+ 3)
• Bâtiment	- 12	- 8
• Transports, télécommunications	- 2	- 2
• Services	+ 49	+ 58
• Commerces	- 2	- 1
TOTAL DES BRANCHES MARCHANDES		
NON AGRICOLES	- 9	+ 24
• Agriculture	- 49	- 49
• Services non marchands (1)	+ 25	+ 25
NOMBRE TOTAL D'EMPLOIS DANS		
L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE (1)	- 33	0
dont : emplois salariés (1)	+ 5	+ 35
NOMBRE DE CHOMEURS	+ 150	+ 130
(1) Hors travaux d'utilité collective.		

C. — LES ENTREPRISES ET LEURS CAPACITES DE PRODUCTION

1. Le partage de la valeur ajoutée

L'élévation de la productivité qui résulte du scénario de flexibilité, principalement dans les branches industrielles, et la moindre croissance des salaires dans les autres branches, aboutissent à un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux entreprises.

- 52

DECOMPOSITION DE LA VALEUR AJOUTEE DES ENTREPRISES
(hors grandes entreprises nationales
mais y compris entreprises individuelles)
(en % de la valeur ajoutée hors plus-values sur stocks)

	1985 (dans le modèle)	1991	
		Scénario de référence	Scénario de flexibilité
• Rémunération des salariés	54,8	52,8	51,4
dont : — salaires bruts	(39,2)	(37,8)	(36,8)
— cotisations sociales	(15,6)	(15,0)	(14,6)
• Part des administrations (1)	6,1	6,1	6,1
• Excédent brut d'exploitation des entreprises	39,1	41,1	42,5
dont : — intérêts	6,1	3,9	3,8
— dividendes et participation des salariés	2,8	5,2	5,5
— impôts directs sur les sociétés	2,6	3,2	3,4
— autres charges nettes	0,2	0,1	0,1
— revenu disponible brut des entreprises	27,4	28,7	29,7

(1) Impôts liés à la production diminués des subventions d'exploitation reçues.

Ce tableau montre que les tendances décrites par le scénario de référence sont amplifiées dans le scénario de flexibilité : baisse plus nette de la part des salaires et des cotisations sociales dans la valeur ajoutée ; élargissement de celle de l'excédent brut d'exploitation des entreprises tempéré par de plus larges distributions de dividendes et l'augmentation du rendement de l'impôt sur les bénéfices.

2. Investissement et capacités de production

Le volume total des investissements bruts réalisés par les entreprises industrielles (y compris l'agroalimentaire) au cours des cinq années 1987 à 1991 dans le scénario de flexibilité est supérieur de 2,5 % à celui du scénario de référence (1), ce qui se traduit par une augmentation de 0,6 % du parc d'équipement existant à la fin de la projection.

Grâce à l'hypothèse faite sur le maintien de la durée d'utilisation des équipements, les capacités industrielles de production sont plus augmentées (+ 1,5 % en 1991) que ne l'est le parc d'équipements.

Il est très instructif de mettre en parallèle l'effet induit sur les capacités de production par la seule hypothèse du maintien de la durée d'utilisation des équipements et l'effet produit par le surcroît d'investissement que retrace le scénario de référence.

(1) La durée de vie des équipements étant la même dans les deux scénarios, le supplément d'investissement qui apparaît dans le scénario de flexibilité correspond entièrement à un investissement net (tous les investissements de remplacement étant contenus dans le scénario de référence).

**AUGMENTATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION
EN 1991 DANS LE SCENARIO DE FLEXIBILITÉ
PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE**

	Incidence du maintien de la durée d'utilisation des équipements	Incidence du supplément d'investissement		Augmentation totale des capacités de production (A) + (C)
		Effet sur le stock de capital installé	Effet sur les capacités de production	
	(A)	(B)	(C)	
BRANCHES INDUSTRIELLES				
• Agroalimentaire	+ 0,95	0	0	+ 0,95
• Biens intermédiaires	+ 1,5	+ 1,0	+ 0,4	+ 1,9
• Biens d'équipement	+ 1,0	+ 0,5	+ 0,3	+ 1,3
• Biens de consommation	<u>+ 1,6</u>	<u>+ 0,6</u>	<u>+ 0,35</u>	<u>+ 1,95</u>
ENSEMBLE	+ 1,2	+ 0,6	+ 0,3	+ 1,5

Ce tableau permet de se rendre compte combien est capitale la recherche d'une meilleure utilisation des équipements puisque la simple hypothèse du maintien de sa durée d'utilisation a un effet quatre fois plus important sur les capacités industrielles de production que n'en a le surcroît d'investissement que comporte le scénario de flexibilité.

D'ailleurs, le rapprochement des colonnes A et B du tableau ci-dessus va permettre de compléter les observations présentées dans la première partie de l'étude sur la relative faiblesse de l'effet des investissements sur les capacités de production dans l'économie française (du moins d'après la description qu'en donne le modèle D.M.S.) :

- d'une part, on a vu, dans la première partie, qu'un peu plus de 40 % des investissements bruts étaient absorbés par le remplacement des équipements parvenus à l'âge de mise au rebut ;
- d'autre part, on constate ici que la part de l'investissement correspondant à un investissement net (accroissement du stock de capital) ne se retrouve que pour moitié environ dans un accroissement des capacités de production, l'autre moitié consistant en un « investissement de rationalisation » (substitution du capital au travail).

En simplifiant à l'extrême, on pourrait schématiser ainsi la répartition des investissements des entreprises : 70 % de remplacement et rationalisation et 30 % d'intension des capacités de production.

Mais il doit être entendu que ces chiffres, destinés à illustrer clairement une question fondamentale, sont discutables. En effet, même pour ce qui est du passé, ils ne résultent pas d'observations directes, mais d'estimations économétriques toujours révisables.

En tout cas, ils expliquent que, malgré un effort d'investissement plus important et malgré l'hypothèse faite sur la durée d'utilisation des équipements, le taux d'utilisation des capacités industrielles de production soit plus élevé dans le scénario de flexibilité que dans le scénario de référence.

**TAUX D'UTILISATION DES CAPACITES INDUSTRIELLES
DE PRODUCTION EN 1991
(en %)**

	1985 (dans le modèle)	1991	
		Scénario de référence	Scénario de flexibilité
ENSEMBLE DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES	83,1	85,2	85,6
dont : — biens intermédiaires	85,0	84,0	84,7
— biens d'équipement	82,3	86,6	87,6
— biens de consommation	81,8	82,5	83,3

**D. — LA STABILISATION DU NIVEAU DES PRELEVEMENTS
OBLIGATOIRES**

Alors que, dans le scénario de référence, le niveau des prélèvements obligatoires exprimé en pourcentage du P.I.B. s'élève de 0,9 point entre 1985 et 1991, trois facteurs concourent à sa stabilisation dans le scénario de flexibilité :

1. — l'évolution plus modérée des prestations sociales (1) permet de moins augmenter les prélèvements sociaux (le gain est de l'ordre de 0,2 point de P.I.B. en 1991) ;

2. — on a fait l'hypothèse d'un allègement des impôts sur le revenu ramenant le besoin de financement des administrations au même niveau que dans le compte de référence (2,8 % du P.I.B.) alors qu'il aurait eu spontanément tendance à se réduire (2) ;

3. — la croissance économique plus forte dans le scénario de flexibilité que dans le scénario de référence entraîne, toutes choses égales par ailleurs, un allègement du poids des prélèvements obligatoires exprimé en pourcentage du P.I.B.

NIVEAU DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EXPRIME EN % DU P.I.B.

	1985 (dans le modèle)	1987	1989	1991	Variation entre 1985 et 1991
• Scénario de référence	45,1	45,1	45,5	46	+ 0,9
• Scénario de flexibilité	45,1	44,9	45,1	45,1	0

(1) Les prestations vieillesse et chômage par tête sont indexées sur le salaire net moyen qui enregistre les effets d'une moindre revalorisation du pouvoir d'achat dans les branches non industrielles ; les dépenses maladie sont influencées par la progression plus lente des charges salariales des hôpitaux

(2) Compte tenu, en particulier, de la hausse plus limitée des rémunérations de la fonction publique qui ont été alignées sur l'évolution des salaires des branches tertiaires.

E. — LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS (hors agriculture) (1)

A environnement extérieur inchangé, deux facteurs peuvent améliorer les échanges extérieurs :

- la baisse des coûts nationaux de production (gain de compétitivité) ;
- l'augmentation des capacités nationales de production ou la réduction de la demande intérieure (baisse des taux d'utilisation des capacités).

C'est à ces deux points que l'on va s'attacher en étudiant les résultats du scénario de flexibilité.

Bien évidemment, la pertinence des conclusions qui vont être tirées dépend de la validité des estimations économétriques sur lesquelles se fonde le modèle D.M.S.

1. Les limites d'une amélioration par les gains de compétitivité

Toutes les variantes qui ont été présentées sur le thème de la flexibilité se caractérisent par une moindre hausse des coûts de production nationaux et l'on a vu que le gain de compétitivité qui en résultait avait une incidence nettement favorable sur les volumes de nos échanges extérieurs.

Aussi, dans le scénario de flexibilité, le volume de nos exportations hors produits agricoles se trouve-t-il accru de 2,2 % en 1991 par rapport au scénario de référence alors que le surcroît d'importations lié à la stimulation de l'activité industrielle (en particulier sous l'effet de la relance des investissements) n'est que de 0,5 %.

Mais, quand on tient compte des évolutions de prix, l'amélioration est moins sensible :

- La France exporte davantage mais à plus bas prix (— 3 %) de sorte que ses exportations en valeur sont minorées par rapport au scénario de référence (— 0,8 %) ;
- certes, la modération des prix intérieurs oblige les fournisseurs étrangers à compresser leurs marges sur le marché français, mais la moindre hausse du prix des importations qui en résulte n'affecte pas les importations énergétiques et, pour les autres produits, elle est moins ample que le mouvement constaté sur les prix des exportations ;
- dans ces conditions, le prix des importations est moins réduit que celui des exportations (— 1,5 % au lieu de — 3 %) ; il y a donc ce que l'on appelle une perte sur les termes de l'échange et l'amélioration du solde extérieur en valeur est beaucoup plus limitée qu'en volume : en francs courants, les exportations sont finalement réduites de 0,8 % et les importations de 1 %.

Le tableau ci-dessous reprend branche par branche les données de l'analyse ainsi schématisée.

(1) La mise des produits agricoles à l'écart du champ d'analyse s'explique par une raison technique. On se propose d'étudier ici les différences entre les résultats du scénario de référence et ceux du scénario de flexibilité en matière d'échanges extérieurs (notamment pour ce qui est des comportements de prix). Or, les prix agricoles sont fixés à l'échelon européen et la politique agricole commune conditionne largement nos exportations de produits agricoles. Il s'agit donc de facteurs exogènes qui ne sont pas modifiés par les inflexions de l'évolution économique nationale qui distinguent les deux scénarios l'un de l'autre. Pour éviter de biaiser la comparaison, il est donc préférable d'en exclure les échanges de produits agricoles.

**NIVEAUX DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS PAR PRODUITS
(HORS PRODUITS AGRICOLES)**

(Ecart en % en 1991 entre le scénario de flexibilité et le scénario de référence)

	EXPORTATION		IMPORTATIONS	
	Ecart sur les volumes (francs 1970)	Ecart sur les valeurs (francs courants)	Ecart sur les volumes (francs 1970)	Ecart sur les valeurs (francs courants)
PRODUITS				
• Agroalimentaire	+ 1,3	- 1,7	- 1,1	- 1,8
• Energie	0	- 2,0	+ 0,5	+ 0,5
• Biens intermédiaires	+ 2,6	+ 0,9	+ 1,3	- 0,3
• Biens d'équipement	+ 2,4	+ 0,25	+ 1,6	+ 1,0
• Biens de consommation	+ 2,8	- 0,7	- 3,9	- 4,9
• Services	+ 1,3	- 3,1	+ 0,25	- 3,7
ENSEMBLE	+ 2,2	- 0,8	+ 0,5	- 1,0
dont :				
produits industriels (y compris agroalimentaire)	+ 2,4	- 0,1	+ 0,5	- 0,7

Dans l'ensemble, l'amélioration des résultats en volume n'est pas totalement annulée par les mouvements de prix, mais c'est cependant ce qui advient dans la branche des biens d'équipement.

L'examen des taux de couverture par produit va permettre de préciser ce diagnostic. Comme l'un des principaux éléments de préoccupation ressortant du scénario de référence est la baisse du taux de couverture des échanges hors énergie, le tableau ci-dessous porte seulement sur les échanges industriels.

**ÉCHANGES INDUSTRIELS
— TAUX DE COUVERTURE —**

(Ratio $\frac{\text{Valeur des exportations}}{\text{Valeur des importations}}$ en %)

	1985 (dans le modèle)	1991	
		Scénario de référence	Scénario de flexibilité
• Produits agroalimentaires	115,3	131	131,1
• Biens intermédiaires	101,0	103,4	103,4
• Biens d'équipement	134,1	117,5	116,7
• Biens de consommation	87,3	84,8	88,6
ENSEMBLE	112,4	108,9	109,5

Sans nul doute, le scénario de flexibilité améliore sur ce point fondamental les tendances retracées dans le scénario de référence et, ce résultat étant obtenu alors que la croissance et l'emploi sont améliorées (cf. les paragraphes A et B ci-dessus), il ne faut en aucune manière en minimiser l'intérêt.

Pourtant, on ne peut s'empêcher de trouver faible cette amélioration du taux de couverture quand on le rapproche de l'ampleur du mouvement désinflationniste que la rend possible.

Qui plus est, cette amélioration moyenne recouvre une dégradation du taux de couverture (et donc du solde) des échanges de biens d'équipement.

On mesure ici la limite des espoirs à placer dans une amélioration de la compétitivité lorsque les capacités de production ne s'adaptent pas au supplément de demande. Plusieurs fois, on a souligné, dans le commentaire des variantes, que le surcroît d'investissement qu'elles retraçaient ne permettait pas une extension des capacités de production au moins égale à l'augmentation de la production : comme on l'indiquait plus haut, les taux d'utilisation des capacités de production sont plus élevés dans le scénario de flexibilité que dans le scénario de référence.

Est-ce là une conséquence fâcheuse du fait que les investissements industriels soient à la fois gourmands en importations et faiblement créateurs de capacités de production ?

2. Les effets favorables d'une extension des capacités de production

Sur ces questions, la variante de « maintien de la durée d'utilisation des équipements industriels » est porteuse d'enseignements, car, de par ses spécifications, elle permet de mettre en évidence les effets propres d'une extension des capacités de production entraînant une détente des taux d'utilisation.

Cette variante étant désinflationniste, elle comporte elle aussi une amélioration de la compétitivité. Mais le fait que cette amélioration aille de pair avec une augmentation de la capacité de production disponible a une incidence d'autant plus favorable sur les échanges extérieurs que cette augmentation est acquise, non point par un supplément d'investissement (toujours coûteux en importations), mais par une meilleure utilisation des équipements existants.

EFFETS PROPRES DE L'EXTENSION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION

(par une meilleure utilisation des équipements)

SUR LES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE PRODUITS INDUSTRIELS

(écart en % par rapport aux résultats du scénario de référence pour 1991)

	EXPORTATIONS		IMPORTATIONS	
	Ecart sur les volumes (francs 1970)	Ecart sur les valeurs (francs courants)	Ecart sur les volumes (francs 1970)	Ecart sur les valeurs (francs courants)
PRODUITS				
• Agroalimentaires	+ 1,0	+ 0,75	- 0,4	- 0,4
• Biens intermédiaires	+ 0,85	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,1
• Biens d'équipement	+ 0,7	+ 0,1	- 0,2	- 0,4
• Biens de consommation	+ 0,7	- 0,1	- 0,6	- 2,75
ENSEMBLE	+ 0,75	+ 0,15	- 0,1	- 0,3

Ce tableau met en évidence les points suivants :

a) l'augmentation du volume des exportations est supérieure à la baisse de leurs prix : leur valeur est donc elle aussi accrue ;

b) du côté des importations, il y a non seulement baisse des prix, mais aussi réduction du volume ;

c) ces évolutions correspondent à une **amélioration des taux de couverture pour tous les produits cités (y compris les biens d'équipement) ;**

d) l'amélioration du taux de couverture moyen des échanges industriels calculée d'après ces résultats est de 0,5 point ; la variante de « meilleure utilisation des équipements existants » explique donc à elle seule la quasi-totalité de l'amélioration (+ 0,6 point) qui caractérise le scénario de flexibilité dans son ensemble.

F. — CAPACITÉS ET BESOINS DE FINANCEMENT DES DIFFÉRENTS AGENTS

Pour terminer, le tableau des capacités et les besoins de financement des différents agents va permettre d'illustrer quelques modifications de l'équilibre macroéconomique d'ensemble qui caractérisent le scénario de flexibilité par rapport au scénario de référence.

CAPACITÉS (+) ET BESOINS (-) DE FINANCEMENT DES DIFFÉRENTS AGENTS EN % DU P.I.B.

	1985 (dans le modèle)	1991	
		Scénario de référence	Scénario de flexibilité
• Entreprises	- 2,05	- 1,3	- 0,9
• Ménages	+ 3,25	+ 3,9	+ 3,6
• Administrations	- 2,65	- 2,8	- 2,8
• Institutions financières	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,7
NATION	- 0,65	+ 0,5	+ 0,6

Les inflexions qui caractérisent le scénario de flexibilité sont simples :

- le besoin de financement des **entreprises** diminue par rapport au scénario de référence (cela signifie que leurs ressources d'autofinancement sont proportionnellement plus majorées que leurs dépenses d'investissement) ;
- la capacité de financement des **ménages** se réduit dans des proportions analogues : la baisse du taux d'épargne financière à laquelle correspond cette inflexion est elle même la conséquence de la moindre progression du pouvoir d'achat du revenu disponible.

Au vu de ce tableau, et compte tenu du caractère équilibré des deux inflexions qui viennent d'être évoquées, on peut penser qu'une politique de reconstitution des marges d'autofinancement des entreprises ne doit pas s'accompagner d'une réduction trop brutale du besoin de financement des administrations (à moins que l'on ne considère que le taux d'épargne des ménages doive encore baisser), car le freinage de la demande intérieure qui en résulterait irait au-delà de ce qui est nécessaire à l'assainissement des paiements extérieurs.

Cette remarque justifie que l'on ait retenu dans le scénario de flexibilité l'hypothèse d'une réduction des impôts sur les ménages. Mais, compte tenu des limites de sont intégration financière, le modèle D.M.S. ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure les emprunts de l'État sur le marché financier pourraient ou non priver les entreprises de ressources qui leurs seraient indispensables (« effet d'éviction »).

V. — CONCLUSIONS SCHEMATIQUES

Les analyses proposées dans cette étude n'explorent qu'un champ limité des réflexions sur les perspectives économiques ; elles sont simplificatrices et tributaires de l'instrument utilisé (le modèle D.M.S.).

C'est donc avec la prudence qu'exigent ces restrictions que l'on peut récapituler, pour conclure, les principales observations résultant de l'étude.

1. Le chômage demeure le problème essentiel :

Pas de stabilisation de l'emploi à moins de 3 % de croissance

Tant que le taux de croissance du P.I.B. ne dépasse pas 3 % par an, le nombre d'emplois dans l'économie française ne peut que continuer à décroître, sauf si l'évolution tendancielle de la combinaison productive s'infléchit (cf. ci-après).

Pas de stabilisation spontanée du chômage

Comme les ressources en main-d'oeuvre continueront d'augmenter à peu près au même rythme qu'au cours des dernières années, aucun changement spontané de tendance n'est à attendre dans l'évolution du chômage.

2. A quoi sert le « contre-choc pétrolier » ?

Une gestion « conservatrice » des marges de manœuvre

Dans la projection, le contre-choc pétrolier n'a pas l'ampleur qu'il revêtait si les tendances du premier trimestre 1986 pouvaient être prolongées jusqu'en 1991. Les conclusions à en tirer doivent donc être comprises d'un point de vue qualitatif plutôt que quantitatif.

La marge de manœuvre qui en résulte est gérée, dans la simulation, de façon prudente - devrait-on dire « conservatrice » ? — :

— elle bénéficie d'abord aux entreprises, et ensuite aux ménages ;

— elle sert à diminuer la dette extérieure puis, au fur et à mesure que les charges de celles-ci s'allègent, à porter la croissance à un taux supérieur à celui de nos partenaires, au prix d'un alourdissement de la « facture industrielle » (car notre croissance est gourmande en importations de biens d'équipement).

3. Comment gérer le taux de change quand l'inflation se ralentit ? (1)

Faut-il se placer du côté des monnaies « fortes », du côté des monnaies « faibles » ou entre les deux ?

En simplifiant, la question est la suivante : si le taux d'inflation en France devient inférieur à celui qui est observé en moyenne chez nos partenaires, le franc doit-il « suivre » l'appréciation du deutschemark - ce qui empêche de gagner en compétitivité - ou l'économie française aurait-elle avantage à « faire un peu de compétitivité » ?

Chacun sait que la réponse à cette question ne dépend pas seulement de la France, car la pratique suivie dans la gestion du S.M.E. tend à exclure les gains de compétitivité.

C'est donc dans une marge très étroite que les projections faites explorent cette question.

(1) Le raisonnement est ici conduit dans le contexte d'un dollar orienté à la baisse par rapport à l'ensemble des monnaies européennes : le dollar est faible, le deutschemark est fort, que souhaiter pour le franc ?

« Faire un peu de compétitivité » est bon pour l'emploi ...

Du point de vue de la croissance (mesurée en francs constants et non pas en « monnaie européenne constante ») et donc de l'emploi, il est certain que les gains de compétitivité incorporés dans les scénarios présentés cette année entraînent une **amélioration par rapport aux scénarios établis l'année dernière.**

A cet égard, le fait que la comparaison des structures démographiques donne à penser que **l'optimum de croissance est plus élevé en France qu'en Allemagne** pourrait justifier que l'appréciation du mark par rapport au franc aille un peu au-delà de la simple correction des écarts d'inflation.

Mais une telle tendance n'a pas que des avantages :

... mais il ne faut pas en attendre de « miracles » ...

a) on voit bien que, si le taux de croissance est le même en France qu'en Allemagne, alors que le mark s'apprécie par rapport au franc, **le partage du revenu européen se modifie à notre détriment ; il importe donc de corriger l'impression que peut donner une croissance (« en francs constants ») plus forte en France qu'à l'étranger.**

b) **gagner en compétitivité permet de vendre plus (en volume) mais à plus bas prix : quel effet global en résulte-t-il sur nos échanges extérieurs en valeur ?**

... en l'absence d'une augmentation des capacités de production

Les résultats du modèle sont dénués d'ambiguïté : améliorer la compétitivité sans augmenter les capacités de production n'a presque pas d'effet favorable sur le solde des échanges extérieurs en valeur (mais il subsiste bien sûr un « effet-volume »).

C'est à une prise en compte simultanée de tous ces éléments que doit procéder une réflexion sur la gestion souhaitable du taux de change. Encore faut-il que les contraintes de la vie communautaire laissent une marge de choix ...

4. L'enjeu décisif d'une meilleure utilisation des facteurs de production

Un flux d'investissement élevé condition nécessaire mais non suffisante

Quand on considère « l'âge moyen » des équipements industriels, on ne peut pas avoir de doute sur la nécessité d'un flux élevé d'investissement au cours des prochaines années.

A cet égard, les deux scénarios étudiés décrivent un renouvellement important de notre appareil productif dans la période de projection. Malgré cela, **le taux d'utilisation des capacités techniques de production tend à s'élever, ce qui signifie que les capacités ne sont pas accrues au même rythme que la production.**

Cette situation rend notre commerce extérieur fragile et entretient le risque d'une résurgence de l'inflation.

Pourquoi les capacités de production n'augmentent-elles pas davantage ?

D'après le modèle, ces résultats assez décevants s'expliquent par les données suivantes :

— le volume des déclassements (mise au rebut des matériels vétustes) est important au cours de la période de projection : dans les branches industrielles, il équivaut à environ 40 % des investissements bruts ;

— si l'on cherche à préciser le partage entre la composante « remplacement-rationalisation » et la composante « extension des capacités » de l'investissement, on a le sentiment que la première est nettement prépondérante ;

Il est naturel que la modernisation des équipements industriels se traduise par une substitution du capital au travail. Mais les conséquences qui en résultent pour l'ensemble de l'économie sont très différentes selon que cette modernisation

aboutit à produire autant avec moins de main-d'oeuvre, à produire davantage avec autant de main-d'oeuvre, ou à produire encore plus avec davantage de main-d'oeuvre.

C'est bien évidemment ce dernier résultat qui est le plus favorable, mais c'est aussi celui qui paraît le plus éloigné des tendances spontanément retracées par le modèle.

Que les investissements industriels soient faiblement créateurs de capacité de production, alors que leur contenu en biens d'équipement importés est élevé, contribue à expliquer qu'une relance des investissements tarde à exercer un effet clairement favorable sur le solde extérieur.

On pense plus souvent à la productivité du travail qu'à celle du capital

Bien souvent, les commentaires sur la productivité (et la compétitivité) d'une économie se limitent à l'analyse de la productivité apparente du travail (et du coût salarial unitaire). La prise en compte de la productivité du capital peut amener à des conclusions différentes et l'on peut se demander si certains handicaps structurels de l'économie française par rapport à ses partenaires ne sont pas à rechercher dans une productivité insuffisante du capital.

Notre système de prélèvements obligatoires rend-il plus opaques les données du problème ?

Une « illusion fiscale » ?

Une entreprise qui investit peut avoir le sentiment de réduire ses impôts. Une entreprise qui embauche voit, au contraire, ses contributions augmenter.

Sans doute cela ne peut-il pas suffire à modifier fondamentalement les coûts relatifs du capital et du travail. Mais il est possible qu'une sorte « d'illusion fiscale » éloigne la combinaison capital-travail de l'optimum économique. Cela pourrait expliquer que cette combinaison soit restée, au cours des dernières années, apparemment insensible à la baisse incontestable du coût relatif du travail par rapport au capital.

Ainsi que le modèle décrit à la fois une sous-utilisation flagrante des ressources en main-d'oeuvre et une relative « pénurie » de capital (malgré un flux élevé d'investissement), les variantes de flexibilité montrent que l'enjeu décisif est d'aboutir à une combinaison globalement plus productive du facteur travail et du facteur capital.

En l'état actuel de la modélisation, l'exercice n'a pu, pour l'essentiel, porter que sur les branches industrielles. C'est là une de ses principales limites : les effets macroéconomiques que pourrait avoir l'extension des capacités de production dans le tertiaire (notamment par allongement de la durée d'utilisation des équipements) restent inconnus.

5. Politique budgétaire et équilibre financier

Sur les dernières années, le besoin de financement des entreprises (exprimé en pourcentage du P.I.B.) a eu tendance à diminuer. Il en a été de même pour la capacité de financement des ménages.

Est-ce à dire qu'il existe une tendance de longue période suivant laquelle les agents structurellement débiteurs emprunteraient de moins en moins et les agents structurellement prêteurs épargneraient de moins en moins ?

De la réponse à cette question dépend la norme à retenir pour l'évolution du besoin de financement des administrations.

A défaut de réponse assurée et compte tenu des limites de l'intégration financière du modèle utilisé, les scénarios suggèrent les conclusions suivantes :

a) une politique tendant à reconstituer les marges d'autofinancement des entreprises ne doit pas s'accompagner d'une réduction trop brutale du besoin de financement des administrations ;

b) dès lors, la principale contrainte qui oblige à limiter le déficit budgétaire tient moins à la sauvegarde des équilibres macro-économiques qu'à la rigidité croissante que confère aux dépenses publiques la progression rapide des charges d'intérêt de la dette.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DES PROJECTIONS A L'HORIZON 1991

établies au mois de Mars 1986 à l'aide du modèle D.M.S.

(Moyennes annuelles, sauf indication contraire)

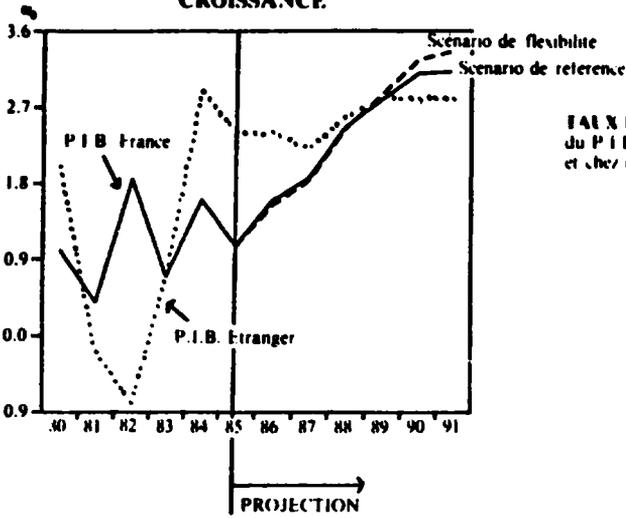
	Scénario de référence			Scénario de « flexibilité »		
	1986-1987	1988-1989	1990-1991	1986-1987	1988-1989	1990-1991
CROISSANCE DU P.I.B. DES PARTENAIRES ÉTRANGERS (% par an)	2,3	2,7	2,8	2,3	2,7	2,8
REVENU ET ÉPARGNE						
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	1,9	2,9	3,35	1,5	2,7	3,25
2. Variation annuelle moyenne du niveau du taux d'épargne des ménages (en pourcentage de leur revenu disponible)	+0,03	+0,4	+0,2	-0,15	+0,4	+0,2
CROISSANCE (taux annuel moyen en volume-francs 1970)						
3. du P.I.B. marchand	1,7	2,6	3,1	1,7	2,7	3,3
4. des exportations	3,5	5,2	5,2	3,6	5,6	5,7
5. de la consommation des ménages	1,8	2,5	3,1	1,6	2,2	3,0
6. de l'investissement des entreprises (hors G.E.N.)	5,3	7,4	7,5	5,6	8,1	8,4
7. de la productivité horaire du travail	2,5	3,3	3,5	2,7	3,4	3,6
INFLATION ET TAUX DE CHANGE						
8. Prix de la consommation (% par an) (1)	2,4	2,9	3,1	2,0	1,9	1,9
9. Variation du taux de change pondéré du franc (% par an) (2)	+1,4	0	0	+1,4	0	0
SITUATION DE L'EMPLOI						
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an (hors TUC)	-127	-93	-37	-155	-90	-7
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an	+155	+165	+150	+175	+160	+130
FINANCES PUBLIQUES						
12. Variation annuelle moyenne du niveau des prélèvements obligatoires (en % du P.I.B.)	-0,05	+0,25	+0,2	-0,1	+0,1	0
13. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en % du P.I.B.	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,8
ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR (résultats pour 1987, 1989 et 1991)						
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	104,1	103,5	102,1	104,3	103,9	102,1
15. Capacité de financement de la Nation en % du P.I.B.	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6

(1) Calculé en références à un indice de prix implicite base 1970.

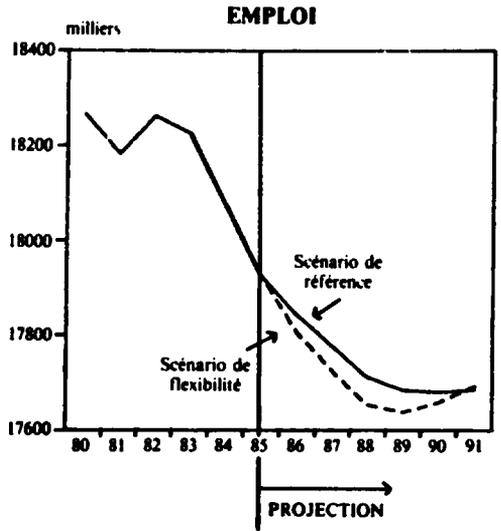
(2) Cours du franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations. En 1991, le dollar vaudrait 6,70 francs et le mark 3,40 francs.

**GRAPHIQUES COMPARANT LES PRINCIPALES
CARACTÉRISTIQUES DU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE
ET DU SCÉNARIO DE FLEXIBILITÉ**

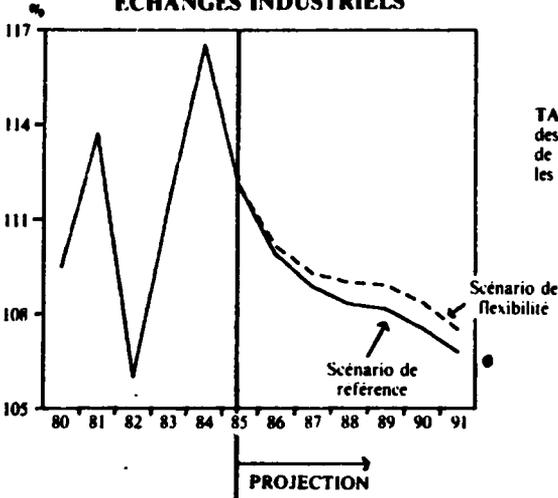
CROISSANCE



**NOMBRE D'EMPLOIS
DE SALARIÉS (hors T.U.C.)**
dans l'ensemble de l'économie



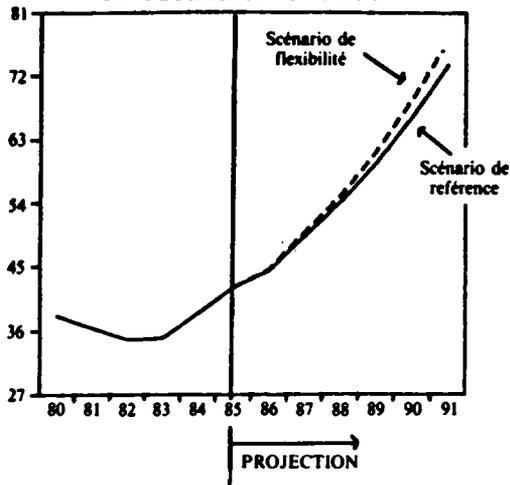
ÉCHANGES INDUSTRIELS



INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES

milliards de francs 1970

INVESTISSEMENTS BRUTS

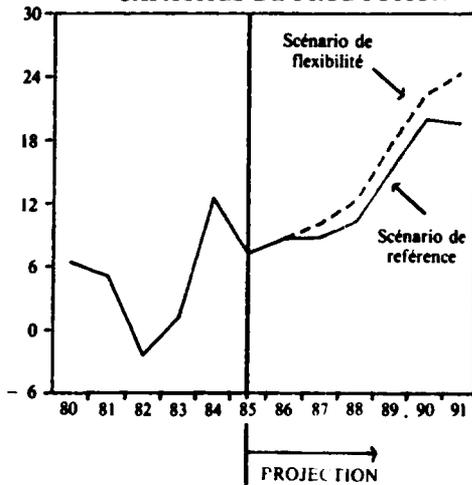


F.B.C.F. des branches industrielles

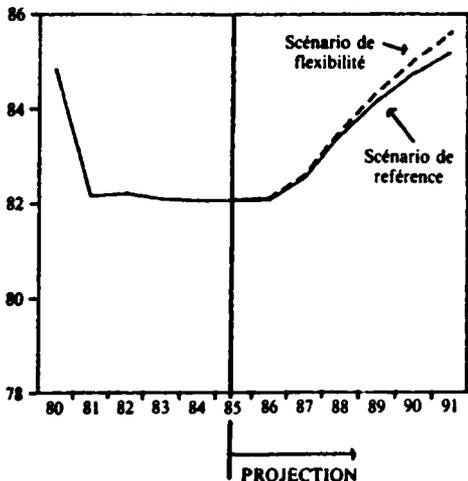
VARIATIONS ANNUELLES DES CAPACITÉS DE PRODUCTION des branches industrielles

milliards de francs 1970

CAPACITÉS DE PRODUCTION



TAUX D'UTILISATION



TAUX D'UTILISATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION des branches industrielles

ANNEXE N° 3

PERSPECTIVES A MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

(Projection établie en Septembre 1986)

SOMMAIRE

	Pages
I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE	71
A. — Démarche suivie et principales hypothèses	71
B. — Le scénario macroéconomique de base	72
II. — LES TRANSFERTS SOCIAUX	74
A. — La projection des dépenses	74
B. — Le financement des transferts sociaux	79
III. — LES FINANCES DE L'ÉTAT ET LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	83
A. — Principes suivis pour élaborer la projection	84
B. — La projection des dépenses des administrations centrales	85
C. — La projection des recettes fiscales	89
D. — Tendance générale des prélèvements obligatoires ..	91
IV. — LES FINANCES LOCALES	93
A. — Particularités de la projection	93
B. — Les dépenses	94
C. — Les ressources	96

I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

A. — DÉMARCHE SUIVIE ET PRINCIPALES HYPOTHÈSES

Le modèle macroéconomique D.M.S. utilisé pour explorer les perspectives à moyen terme de l'économie française décrit certes les caractéristiques essentielles de l'évolution des finances publiques mais en utilisant souvent des concepts trop agrégés pour éclairer suffisamment les réflexions des sénateurs sur des questions qui sont au cœur de leurs délibérations au cours de la session d'automne.

C'est pourquoi, il est utile de recourir à des modèles plus spécialisés qui, fonctionnant « en périphérique » par rapport à D.M.S., permettent de mieux cerner l'évolution des finances publiques associée aux perspectives macroéconomiques décrites par D.M.S.

Comme dans les années antérieures, la projection des finances publiques établie cette année constitue moins une prévision qu'un instrument d'analyse des principaux problèmes soulevés par les perspectives d'évolution à moyen terme.

Pour partie, cette évolution résulte des choix discrétionnaires des pouvoirs publics mais, pour partie, elle est conditionnée par les facteurs démographiques et par l'évolution économique générale décrite dans la projection macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques.

Pour les aspects discrétionnaires de la politique des finances publiques, l'usage, dans ce genre d'exercice, est de s'en tenir à une extrapolation raisonnée des tendances observées sur le passé récent. En ce sens, la projection établie ici peut être qualifiée de « tendancielle ».

Mais une acception stricte de ce qualificatif impliquerait l'absence de toute modification de la législation existante.

Or, tel n'est pas le cas dans cette projection, notamment pour ce qui concerne l'évolution des transferts sociaux et de leur financement, a dû retenir des hypothèses techniques de façon à ce que, tout en étant clairement perceptibles, les problèmes mis en évidence ne prennent pas une acuité qui éloignerait la projection des limites du vraisemblable.

A cet égard, deux lignes directrices ont été suivies :

1. POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT, on a considéré que l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires impliquait de retenir des hypothèses de dépenses de caractère restrictif. Néanmoins, ces hypothèses ne correspondent pas à celles qui pourraient servir à un exercice de type normatif destiné à illustrer une politique « volontariste » de limitation des dépenses publiques. Elles peuvent être qualifiées de « modérément restrictives ».

Par ailleurs, il fallait aussi prendre en compte l'objectif d'une suppression en trois ans du déficit budgétaire hors charges d'intérêt.

On a donc considéré qu'après les allègements fiscaux annoncés pour 1987, aucun autre allègement n'interviendrait avant que cet objectif ne soit atteint (1).

(1) On verra plus loin que c'est seulement en 1990 que disparaît, dans la projection, le déficit de l'État hors charges d'intérêt.

2. POUR LES TRANSFERTS SOCIAUX, le principe de base retenu a été celui d'un équilibre régime par régime et année par année. Le principe ne pouvant pas être respecté à législation constante, on a fait les hypothèses suivantes :

a) Les prestations vieillesse et chômage ne seraient plus indexées sur les salaires bruts mais sur les salaires nets.

Les projections établies l'an passé ont montré que le maintien du système actuel d'indexation des pensions sur le salaire brut moyen entraînerait, du fait même des relèvements de cotisation, une progression du pouvoir d'achat des retraités plus rapide que celle dont bénéficieraient les salariés en activité. Il est peu probable qu'une telle distorsion soit durablement admise.

Il a donc paru techniquement convenable de retenir cette année l'hypothèse d'une indexation des retraites, non plus sur les salaires bruts, mais sur les salaires nets.

Cette hypothèse a un effet stabilisateur qui n'apparaissait pas dans les projections précédemment établies : toute augmentation des cotisations sociales nécessaire à l'équilibre financier de l'assurance vieillesse dans la projection se traduira par une moindre augmentation des salaires nets qui aura un effet modérateur sur les charges de retraite.

La même règle d'indexation a été retenue pour les prestations chômage.

b) Pour préserver l'équilibre des différents régimes, les hypothèses techniques retenues correspondent aux orientations suivies dans le passé récent et comportent des majorations de recettes qui pèsent essentiellement sur les ménages :

- pour le régime général d'assurance-maladie, recours à un prélèvement sur le revenu imposable,
- pour le régime général d'assurance-vieillesse, majoration des cotisations des salariés,
- pour les autres régimes (retraites complémentaires, chômage, agents des collectivités locales), augmentation des cotisations des employeurs et des salariés.

En sens inverse, on a supposé que :

- l'excédent que devrait dégager à moyen terme la « structure financière » (1) serait annulé par une rétrocession de recettes à l'assurance-chômage ;
- l'excédent de la caisse nationale d'allocations familiales ne servirait plus à compenser partiellement le déficit des deux autres caisses du régime général de la sécurité sociale mais serait annulé par un allègement à due concurrence des cotisations des entreprises.

B. — LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DE BASE

Comme on l'indiquait plus haut, cette projection des finances publiques a été construite à partir des résultats macroéconomiques d'un scénario établi à l'aide du modèle D.M.S.

(1) Financement des préretraites et du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires.

Plus précisément une itération a eu lieu entre le modèle macroéconomique et les modèles « périphériques » propres aux finances publiques :

- a) Un « premier tour » de D.M.S. a fourni un scénario macroéconomique ;
- b) Ce scénario a servi à l'établissement de la projection des finances publiques analysé dans la présente note ;
- c) Comme les résultats de cette projection n'étaient pas entièrement compatibles avec ceux du « premier tour » de D.M.S., un « deuxième tour » de D.M.S. (2) a permis d'améliorer la convergence des différents résultats.

En toute rigueur, une nouvelle itération aurait été souhaitable mais ses délais de réalisation ont conduit à y renoncer. Au demeurant, elle aurait sans doute conduit à rectifier certains chiffres mais n'aurait pas modifié les enseignements qui peuvent en être tirés.

Ce sont donc les résultats macroéconomiques du « premier tour » de D.M.S. qui sous-tendent la projection des finances publiques. Le tableau ci-dessous en récapitule les principaux.

**PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE
AYANT SERVI DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES
(dans le système de comptabilité nationale base 1970)**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
POURCENTAGE ANNUEL DE VARIATION P.I.B. MARCHAND						
— Volume	2,4	2,1	2,5	2,6	3,0	3,2
— Prix	5,4	3,0	3,4	3,9	3,7	3,5
POUVOIR D'ACHAT						
— du salaire brut par tête (1)	1,9	1,0	2,0	2,9	2,9	2,9
— du revenu disponible des ménages	2,7	1,6	2,4	2,9	3,7	3,2
CONSOMMATION DES MÉNAGES						
— Volume	2,8	1,8	2,0	2,4	3,1	3,2
— Prix	2,8	2,6	3,3	3,8	3,7	3,5
VARIATION EN MILLIERS						
— du nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie	-90	-90	-110	-90	-65	-50
— du nombre de chômeurs	+100	+170	+180	+180	+170	+170

(1) Salariés des branches marchandes.

Un phénomène statistique d'une amplitude inhabituelle doit être signalé avant d'étudier les résultats de la projection des finances publiques car l'interprétation de certains résultats peut s'en trouver affectée : en raison de la baisse des prix des importations (de l'ordre de - 10 % en 1986), les prix de la consommation augmentent en début de projection sensiblement moins que les prix du P.I.B. (respectivement 2,8 % et 5,4 % en 1986) (3).

(2) Les résultats de ce « deuxième tour » sont présentés dans l'annexe n° 1.

(3) Le phénomène inverse avait été observé lors des deux « chocs pétroliers » et du « choc-dollar ».

Comme les calculs de pouvoir d'achat se font par référence aux prix de la consommation et non pas aux prix du P.I.B., cet écart tend à faire baisser le niveau, calculé en pourcentage du P.I.B., des dépenses et des recettes publiques dont l'évolution suit les prix de la consommation (1).

Par exemple, bien que les prestations sociales augmentent en francs constants plus vite que le P.I.B., c'est le contraire qui est observé quand on raisonne en francs courants de sorte que, exprimé en pourcentage du P.I.B., le niveau des prestations sociales (et celui des cotisations sociales) fléchit en début de période.

Quiconque n'aurait pas à l'esprit l'écart inhabituel qui apparaît au cours des années 1985-87 entre la hausse des prix de la consommation et celle des prix du P.I.B. courrait ainsi le risque d'interpréter de manière incorrecte l'évolution du « poids relatif » des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.

Même si le phénomène n'affecte significativement que le début de la période de projection, son ampleur est suffisante pour en influencer les résultats moyens. En effet, entre 1985 et 1991, le compte D.M.S. retrace une hausse des prix de la consommation de 3,3 % par an en moyenne contre 3,8 % pour les prix du P.I.B.

II. — LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

A. — LA PROJECTION DES DÉPENSES

On présentera tout d'abord l'évolution générale de l'ensemble des prestations versées par les administrations de sécurité sociale puis on étudiera de manière plus détaillée les prestations de santé et les prestations vieillesse (2). Cet examen détaillé sera l'occasion de préciser les principales hypothèses de départ qui, avec les données démographiques et la situation économique décrite dans le scénario sous-jacent, conditionnent les résultats de la projection.

1. *Évolution générale des prestations sociales*

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des grandes catégories de prestations versées par les organismes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage en la comparant à celle qui a été observée au cours des dernières années.

(1) En particulier les charges salariales des administrations et des hôpitaux, les cotisations sociales assises sur les salaires (qui suivent simplement les prix de la consommation), etc...

(2) Ces deux catégories de prestations constituaient en 1985 plus de trois quarts de l'ensemble des prestations de sécurité sociale et elles en représenteraient plus de 80 % en fin de projection. Leur évolution est donc déterminante.

**TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE
EN FRANCS CONSTANTS DES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE
(nomenclature comptabilité nationale)**

(Taux de croissance en valeur/hausse des prix de la consommation)

	1982/1979	1985/1982	1988/1985	1991/1988
PRESTATIONS				
• Santé	4,1	2,1	4,1	3,7
• Famille - maternité	5,2	-0,6	0,7	0,5
• Vieillesse - survie	4,2	3,0	4,1	4,0
• Chômage et préretraites	29,9	5,0	-1,5	2,5
ENSEMBLE DES PRESTATIONS	6,0	2,4	3,1	3,4
<i>Pour mémoire :</i>				
• Taux de croissance du P.I.B. (aux prix de 1970)	1,1	1,1	2,3	3,0

La période 1983-85 s'est caractérisée par une forte réduction de l'écart de croissance entre le P.I.B. et les transferts sociaux qui s'était creusé au début des années 80. On remarquera en particulier le ralentissement des dépenses de santé (+ 2,1 % par an sur les années 1983-85 au lieu de 4,1 % sur les années 1980-83) et des retraites (3 % par an sur les années 1983-85 au lieu de 4,2 % par an sur les années 1980-82).

Un premier facteur explique ce ralentissement : la stagnation du pouvoir d'achat du salaire moyen à partir de la mi-1982 a limité la croissance des dépenses hospitalières (constituées à 70 % par les charges salariales) et de l'ensemble des prestations plus ou moins directement indexées sur les salaires.

Ce premier facteur ne jouera plus dans la période de projection puisque le pouvoir d'achat des salaires retrouve une croissance modérée certes, mais non nulle.

Un deuxième facteur a ralenti la progression des dépenses de santé : le changement du mode de financement des hôpitaux (système dit du « budget global ») (1). Comme on le verra plus loin, la projection suppose que l'inflexion ainsi apportée sera durable.

Sur le passé comme dans la projection, le coût de l'indemnisation du chômage est accru par l'augmentation du nombre des chômeurs (2) tandis que la charge des préretraites s'allège du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de leurs bénéficiaires.

Le tableau précédent montre que l'écart de croissance entre les dépenses sociales et le P.I.B. continue de se réduire au cours de la période de projection :

- d'une part, le taux de croissance du P.I.B. se redresse,
- d'autre part, l'évolution des dépenses est modérée par deux hypothèses de départ importantes : la maîtrise des dépenses hospitalières et le changement du mode d'indexation des retraites et des prestations-chômage.

Malgré tout, les prestations sociales croissent plus vite que le P.I.B. dans la projection, ce qui explique les problèmes de financement qui seront évoqués dans un paragraphe ultérieur.

(1) En outre, un report d'un versement de 4 milliards de 1985 sur 1986 a comptablement diminué les dépenses de l'année.

(2) Rappelons que l'évolution spontanée a cependant été sensiblement atténuée par les mesures restrictives prises par le décret du 24 novembre 1982.

Pourtant, en dépit de cet écart de croissance, qui devrait logiquement entraîner une augmentation des dépenses sociales exprimées en pourcentage du P.I.B., on observe un mouvement inverse en début de période, comme le montre le tableau ci-dessous.

**PRESTATIONS DE SECURITE SOCIALE
ET D'INDEMNISATION DU CHOMAGE**
(nomenclature comptabilité nationale)

	EN MILLIARDS DE FRANCS			EN % DU P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
PRESTATIONS :						
• Santé	363,2	446,3	553,4	7,9	8,1	8,25
dont : hospitalisation	(159)	(194,1)	(231,3)	(3,5)	(3,5)	(3,45)
• Famille - maternité	117,4	130,6	147,7	2,6	2,4	2,2
• Vieillesse - survie	412,2	506,3	634,3	9,0	9,2	9,45
• Emploi	105,4	109,7	131,5	2,3	2,0	2,0
dont :						
— indemnités-chômage	(57,4)	(76,0)	(105,5)	(1,25)	(1,4)	(1,6)
— préretraites	(48,0)	(33,7)	(26,0)	(1,05)	(0,6)	(0,4)
TOTAL	998,2	1192,9	1466,9	21,8	21,7	21,9

De fait, comme on l'a précédemment relevé (cf. p. 7), il se produit en début de période un phénomène statistique d'une amplitude inhabituelle dans notre comptabilité nationale : en raison de la baisse des prix des importations, les prix de la consommation augmentent sensiblement moins que les prix du P.I.B.

Comme les calculs de pouvoir d'achat se font par référence aux prix de la consommation et non pas aux prix du P.I.B., les prestations sociales en francs courants augmentent moins vite que le P.I.B. en francs courants, bien que le contraire soit observé quand on raisonne en francs constants. Ainsi s'explique la baisse, observée en début de projection, du niveau des prestations sociales exprimé en pourcentage du P.I.B.

Quant aux tendances qui caractérisent la deuxième moitié de la période de projection, elles peuvent se résumer ainsi :

— en trois années (1989-1991), le niveau des dépenses de santé, rapporté au P.I.B., s'élève de 0,15 point et celui des retraites de 0,25 point ;

— en sens inverse, le niveau des prestations familiales baisse de 0,2 point ;

— enfin, la réduction de la charge des préretraites compense l'alourdissement de l'indemnisation du chômage.

2. Les prestations de santé

Pour 40 à 45% , les prestations-santé correspondent à des dépenses d'hospitalisation qui croissent dans la projection, de façon plus modérée que les autres catégories de dépenses.

a) Les dépenses d'hospitalisation

Apparemment, ces dépenses augmentent en moyenne de 3,1 % par an (en francs constants) entre 1985 et 1991 (1). Mais ce taux de croissance doit être apprécié en tenant compte de deux correctifs :

— un effet de base :

Le montant de dépenses en 1985 est affecté par le décalage du deuxième versement mensuel de dotation globale au 5 du mois suivant qui a permis, en 1985, une économie d'environ 4 milliards de Francs. Cet effet ne peut se produire que la première année.

— une charge nouvelle :

Les mesures simulées pour maintenir l'équilibre de la caisse des retraites des agents des collectivités locales comportent une majoration des cotisations des employeurs qui atteint 12 milliards de F. en 1991, répartis pour moitié entre les collectivités locales et les hôpitaux.

Hors ces deux effets, le taux de croissance des dépenses d'hospitalisation serait de 2,2 % l'an en moyenne.

Ce résultat est associé aux hypothèses suivantes :

- les salaires des personnels hospitaliers évolueraient comme ceux des fonctionnaires ; leur progression a donc été supposée plus faible que dans le secteur privé (2) ;
- hors incidence des hausses de prix et de salaires, la marge de manoeuvre laissée aux hôpitaux pour développer le volume et la qualité des soins a été limitée à 0,5 % par an ; l'étroitesse de cette marge implique qu'elle soit élargie par des gains de productivité ; on soulignera qu'elle revêt un caractère plus normatif que tendanciel (3).

b) Les autres dépenses

Les autres dépenses de santé progressent dans la projection à un rythme plus soutenu que les dépenses d'hospitalisation :

— honoraires médicaux :

L'hypothèse retenue est celle d'une croissance du pouvoir d'achat par tête des médecins égale à celle du salaire brut moyen.

— pharmacie :

Compte tenu de l'assouplissement annoncé de la réglementation, les prix des médicaments sont supposés augmenter comme la moyenne des prix de la consommation. A cette hausse s'ajoute « un effet de structure » (apparition de médicaments nouveaux) évalué à 2,5 % par an (au lieu de 4 % avant l'assouplissement de la réglementation).

(1) Il s'agit là d'un taux moyen pour l'ensemble des régimes (régime général et régimes spéciaux). Pour le seul régime général, la croissance est plus forte : 3,4 % par an.

(2) Sur l'ensemble de la période, le pouvoir d'achat du salaire par tête n'augmenterait que de 1,3 % par an dans les administrations (et les hôpitaux) au lieu de 2,3 % dans les entreprises.

(3) La tendance observée sur le passé était de l'ordre de 2 à 3 % par an et, dans la projection établie l'année dernière, on avait retenu une marge de croissance de 1 % par an.

— autres dépenses en nature (auxiliaires médicaux, analyses, optique, orthopédie) :

On a prolongé les forts taux de croissance observés ces dernières années.

— prestations en espèces :

Les indemnités journalières sont indexées sur les salaires mais on a fait l'hypothèse d'une diminution de 1,5 % par an du nombre des journées indemnisées pour congé-maladie.

c) ensemble des dépenses d'assurance maladie :

**TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN (1985-1991)
DES DÉPENSES D'ASSURANCE-MALADIE (en francs constants)**

	Régime général seul	Ensemble des régimes
— Hospitalisation	3,4	3,1
— Autres prestations en nature	6,5	6,3
— Prestations en espèces	0,8	0,7
ENSEMBLE DES PRESTATIONS MALADIE	4,5	4,3

3. Les prestations vieillesse

Ainsi qu'on l'a expliqué au début de la note, on a supposé dans la projection qu'à partir de 1988, les prestations vieillesse ne seraient plus indexées sur les salaires bruts mais sur les salaires nets.

Comme sur les quatre années considérées le pouvoir d'achat du salaire net moyen n'augmente que de 2 % par an, au lieu de 2,7 % pour le salaire brut, l'hypothèse retenue réduit de 0,7 point par an la base d'indexation (et donc le taux de croissance) des prestations vieillesse.

Cette règle d'indexation a été appliquée à toutes les pensions des régimes de base ainsi qu'aux retraites complémentaires (1) et aux allocations non contributives.

Outre l'incidence de cette indexation, les prestations vieillesse sont majorées par l'évolution démographique, l'abaissement de l'âge de la retraite et le fait que la durée moyenne de cotisation des assurés arrivant à la fin de leur vie active s'allonge. Ce « facteur volume » correspond en moyenne à une croissance d'un peu plus de 3 % par an sur la période de projection pour l'ensemble des régimes (3,9 % pour le seul régime général). Son incidence est donc forte mais elle s'atténue cependant d'année en année, sauf pour les retraites complémentaires des cadres (AGIRC).

(1) A l'exception du régime des cadres (A.G.I.R.C.) dont les prestations sont simplement indexées sur les prix de la consommation.

**FACTEUR VOLUME AFFECTANT LES PENSIONS SERVIES PAR LE REGIME
GENERAL ET LES REGIMES COMPLEMENTAIRES DES SALARIES**
(% par an)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
— Régime générale	6,0	5,1	4,0	3,0	3,0	2,5
— ARRCO (non cadres)	3,8	3,5	3,5	3,0	2,5	2,5
— AGIRC (cadres)	5,1	5,1	5,5	6,0	7,0	6,5

B. — LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

Suivant les hypothèses de départ dont les lignes directrices ont été données plus haut, la projection incorpore les mesures nécessaires à l'équilibre des différents régimes.

On commencera par analyser ces mesures puis, compte tenu de celles-ci, on présentera l'évolution de l'ensemble des ressources des organismes de sécurité sociale au cours de la période de projection.

1. Les « mesures nouvelles » incluses dans la projection

On a simulé, régime par régime, l'ajustement des recettes au niveau des dépenses. Sauf dans le cas des allocations familiales, les ajustements dont il s'agit ont consisté en des augmentations de recettes.

a) Réduction des cotisations au titre des allocations familiales

On a tout d'abord supposé qu'au lieu de contribuer à compenser le déséquilibre des deux autres caisses du régime général de sécurité sociale, l'excédent potentiel de la caisse nationale d'allocations familiales serait annulé par une diminution à due concurrence des cotisations sociales des entreprises. La diminution commencerait en 1987 et, au terme de la projection, l'allègement simulé à ce titre atteindrait 18 milliards de Francs par an, ce qui correspondrait à peu près à 0,9 point de cotisation sur salaires plafonnés.

Un deuxième allègement de cotisation est rendu possible (mais seulement à partir de 1991) par le desserrement des contraintes sur le budget de l'État : le respect de la norme de l'équilibre hors charge d'intérêt devient compatible avec un allègement des prélèvements obligatoires réparti par moitié entre les ménages et les entreprises.

Dans cette projection, l'allègement de la fiscalité des entreprises est supposé prendre la forme d'une prise en charge par l'État du financement des allocations familiales à concurrence de la « marge de manoeuvre » dégagée, soit 8 milliards de F.

Au total, la réduction du taux des cotisations des entreprises aux caisses d'allocations familiales incorporée dans la projection atteint 1,4 point en 1991 : cela représente un allègement d'un peu plus de 15 % par rapport au niveau actuel des cotisations.

b) Un nouveau prélèvement pour l'assurance-maladie

On a supposé que le supplément de recettes nécessaire à l'équilibre de la caisse nationale d'assurance-maladie (soit environ 20 milliards en 1988 et 40 milliards en

1991) serait demandé aux ménages sous forme d'un prélèvement sur le revenu ayant la même assiette que la contribution de 0,4 % instituée au profit de l'assurance-vieillesse.

Le taux de ce prélèvement devrait atteindre 2,5 % en 1991.

c) Majoration des cotisations des salariés au régime général d'assurance-vieillesse

Bien que l'on ait supposé une modification des règles d'indexation des pensions à partir de 1988 et le maintien du prélèvement de 0,4 % institué en 1986, la caisse nationale d'assurance-vieillesse aurait besoin d'un financement complémentaire (de l'ordre de 20 milliards en 1988 et de 40 milliards en 1991).

Une majoration des cotisations des salariés a donc été supposée. Elle atteindrait 2,7 points (sur salaires plafonnés) en 1991 (1).

d) Régimes complémentaires et régimes spéciaux

Compte tenu des mécanismes d'indexation des prestations retenus dans la projection, l'équilibre du compte des régimes complémentaires de retraite (2) ne nécessite des majorations de recettes qu'en 1991. Les cotisations sont supposées majorées de 3 milliards pour les entreprises et de 2 milliards pour les salariés, ce qui représenterait 3,4 % du produit de ces cotisations à législation constante.

Un régime spécial pose un problème spécifique : la caisse de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.). Lui sont affiliés, non seulement les agents des collectivités locales proprement dites, mais aussi ceux des hôpitaux.

Les hypothèses suivantes ont été retenues :

- Le taux des cotisations des assurés a été relevé comme celui qui s'applique aux salariés relevant du régime général de sécurité sociale (soit 2,7 points au total) ; la mesure rapporterait un peu plus de 3,5 milliards de Francs en 1991.
- Pour couvrir le besoin de financement résiduel, on a supposé une contribution accrue des employeurs, soit 12 milliards de Francs en 1991, répartis par moitié entre les collectivités locales et les hôpitaux (3).

e) Chômage et préretraites

Pour équilibrer l'assurance-chômage, on a du supposer des majorations de cotisations de 0,5 point en 1988 et 0,3 point en 1989 (réparties par moitié entre les entreprises et les salariés).

Mais, à partir de 1990, la diminution du coût des préretraites se traduit par un excédent potentiel de la « structure financière » qui, suivant les hypothèses de départ précédemment définies, permet de réduire les cotisations-chômage de 0,3 point en 1991.

(1) Si l'on n'avait pas fait l'hypothèse d'une modification des règles d'indexation, l'augmentation aurait dû être de 3,1 points.

(2) A.G.I.R.C. pour les cadres et A.R.R.C.O. pour les non-cadres.

(3) Cette augmentation des charges des hôpitaux se répercute sur les dépenses de la caisse nationale d'assurance-maladie. Il en résulte qu'une part du prélèvement institué sur les revenus des ménages (2,5 % du revenu imposable en 1991) au profit de cette caisse contribue indirectement à l'équilibre de la C.N.R.A.C.L. Quant aux 6 milliards mis à la charge des collectivités locales, ils représenteraient un peu plus de 5 % de la masse salariale.

f) Bilan des « mesures nouvelles »

Le tableau ci-dessous récapitule l'incidence en 1991 des principales mesures nouvelles incluses dans la projection.

Pour ne pas alourdir la présentation, on a exclu de ce tableau les régimes spéciaux de sécurité sociale.

PRINCIPALES MESURES NOUVELLES INCLUSES DANS LA PROJECTION - ANNÉE 1991 -
(chiffres arrondis en milliards de F.)

	Entreprises	Ménages	TOTAL
— Caisse nationale d'assurance-maladie (prélèvement de 2,5 % sur le revenu)		+ 40	+ 40
— Caisse nationale d'assurance-vieillesse (augmentation de 2,7 points des cotisations)		+ 40	+ 40
— Régimes complémentaires de retraites des salariés (hausse des cotisations)	+ 3	+ 2	+ 5
— Caisse nationale d'allocations familiales (baisse de 1,4 point des cotisations)	- 26		- 26
— Assurance chômage (hausse de 0,5 point des cotisations)	+ 4	+ 4	+ 8
TOTAL	<u>- 19</u>	<u>+ 86</u>	<u>+ 67</u>
TOTAL en % du P.I.B.	- 0,3	+ 1,3	+ 1,0

2. Évolution des ressources des organismes de sécurité sociale.

**TABLEAU SIMPLIFIÉ DES RECETTES CONSOLIDÉES
DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

	En milliards de francs			en % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
COTISATIONS SOCIALES						
• Régime général	587,8	690,6	852,0	12,8	12,55	12,55
• Régimes complémentaires de retraite	105,2	121,4	152,5 ⁽³⁾	2,3	2,2	2,4
• Autres régimes	132,9	163,1	180,6	2,9	3,0	2,75
• Chômage-préretraites	72,0	94,2	113,6 ⁽⁴⁾	1,6	1,7	1,7
TOTAL COTISATIONS (1)	897,9	1 069,3	1 298,7	19,6	19,45	19,4
TRANSFERTS DE L'ÉTAT PRÉLÈVEMENT DIRECT SUR LES MÉNAGES (2)	144,7	141,5	178,4 ⁽⁵⁾	3,15	2,55	2,65
AUTRES RESSOURCES	46,8	47,7	54,0	1,0	0,9	0,8
dont :						
• cotisation solidarité des fonctionnaires	(3,3)	(4,6)	(5,5)			
• impôts et taxes affectés	(12,3)	(14,9)	(17,3)			
TOTAL DES RESSOURCES (hors transferts internes)	1 091,4	1 286,7	1 577,1⁽⁵⁾	23,8	23,4	23,55
(1) dont cotisations :						
• des employeurs	589,9	678,1	806,8 ⁽⁶⁾	12,9	12,35	12,05
• des salariés	241,6	315,9	400,8 ⁽⁷⁾	5,25	5,75	6,0
• des non-salariés	66,4	75,3	91,1	1,45	1,35	1,35

(2) Au prélèvement de 0,4 % institué en 1986 au profit de l'assurance vieillesse, s'ajoute un prélèvement au titre de l'assurance-maladie dont le taux atteint 2,5 % en 1991.
(3) Dont 5 milliards environ correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection.
(4) Dont 8 milliards environ correspondent à une majoration de 0,5 point des cotisations.
(5) Dont un peu plus de 8 milliards au titre d'une participation de l'État au financement des allocations familiales.
(6) Compte tenu notamment de la réduction des cotisations pour allocations familiales (- 26 milliards) et des majorations de cotisations pour le chômage et les retraites complémentaires (+ 7 milliards).
(7) Compte tenu de la hausse de 2,7 points des cotisations vieillesse et du relèvement des cotisations chômage et retraites complémentaires.

En l'absence des mesures nouvelles qui viennent d'être examinées, le niveau des recettes des organismes de sécurité sociale exprimé en pourcentage du P.I.B. aurait fortement baissé au cours de la période de projection pour trois raisons très différentes :

- une raison « statistique » : l'écart entre l'augmentation des prix du P.I.B. et celle de la consommation est à l'origine d'une « illusion d'optique » pour la mesure du « poids relatif » des dépenses comme des ressources des régimes sociaux ;
- une raison « comptable » : l'année 1985, qui sert de base à la projection, a été marquée par des mouvements inhabituels ; le report de 1984 sur 1985 de certains versements de l'État « gonfle » la ligne « transferts de l'État » car le même report sur l'année suivante ne s'est pas produit fin 1985 ; par ailleurs, l'accélération du recouvrement des cotisations en 1985 a induit une majoration de recettes sur cette seule année ;

— une raison macroéconomique : indépendamment des mouvements de prix, le scénario servant de base à la projection des finances publiques se caractérise par une progression du pouvoir d'achat moyen des salariés constamment inférieure à la croissance du P.I.B. en volume ; en outre, le nombre des salariés diminue sur la période de projection ; ces deux facteurs se conjuguent pour limiter la croissance de la masse salariale servant d'assiette aux cotisations sociales.

Pour ces différentes raisons, on constate dans le tableau précédent que, malgré les « mesures nouvelles » incorporées dans la projection, le niveau des ressources des organismes de sécurité sociale, calculé en pourcentage du P.I.B., est moins élevé en 1991 qu'en 1985. Il est clair cependant que ce résultat est imputable au début de la période.

Aussi, la principale caractéristique de cette projection des recettes des régimes sociaux est-elle plutôt à rechercher dans la modification des structures de financement qu'elle fait apparaître.

En effet, compte tenu des hypothèses de départ, la contribution des ménages s'accroît sensiblement tandis que celle des entreprises diminue.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTÉS AUX ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE en % du P.I.B.

	1985	1988	1991	Variation de 1985 à 1991
A. — Cotisations sociales des employeurs	12,9	13,35	12,05	-0,85
B. — Prélèvements sur les ménages	6,8	7,7	8,1	+1,3
dont : cotisations	(6,75)	(7,2)	(7,4)	
prélèvement sur le revenu	(0,05)	(0,5)	(0,7)	
C. — Taxes affectées	0,2	0,25	0,25	+0,05
TOTAL	20,0	20,3	20,4	+0,4

III. — LES FINANCES DE L'ÉTAT ET LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

En comptabilité nationale, le concept d'administrations publiques centrales (A.P.U.C.) inclut l'État et les organismes divers d'administration centrale (O.D.A.C.). C'est le concept qui a été retenu ici pour deux raisons :

- il permet de couvrir un ensemble d'organismes dont l'essentiel des ressources provient du Budget de l'État (1) ;
- comme on traite par ailleurs des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, il est logique, pour couvrir la totalité du domaine des administrations publiques, de considérer l'ensemble des administrations centrales, y compris les O.D.A.C.

(1) Rappelons que le budget annexe des P.T.T. est classé dans les grandes entreprises nationales (G.E.N.). Il n'y est donc pas fait référence ici.

A. — LES PRINCIPES SUIVIS POUR ÉLABORER LA PROJECTION

Trop restrictive pour être considérée comme purement tendancielle mais pas assez contraignante pour être qualifiée de délibérément normative, la projection des dépenses et des recettes de l'État a un caractère mixte : elle illustre un cheminement permettant d'annuler le déficit budgétaire hors charges d'intérêt sans aggraver la fiscalité de l'État ; mais la réalisation de cet objectif prend plus de temps que ne souhaite le Gouvernement et, de ce fait, il n'est pas possible de simuler, avant 1991, des allègements d'impôts allant au-delà de ceux qui sont prévus pour 1987.

Par rapport aux travaux présentés l'année dernière, la projection réalisée cette année est affectée par des éléments nouveaux tenant, les uns aux évolutions macroéconomiques sous-jacentes, les autres aux objectifs poursuivis par le Gouvernement.

1. Le soubassement macroéconomique :

Le scénario servant de base à la projection incorpore dès le début de la période de projection une forte baisse du dollar et des prix internationaux de l'énergie, qui induit un ralentissement de l'inflation de nature à améliorer la situation des finances publiques.

En outre, à la différence de celui de l'année dernière, ce scénario ne décrit pas une résurgence de l'inflation en fin de période. Dès lors, au lieu de remonter, les taux d'intérêt nominaux tendent à fléchir en 1990-91, ce qui allège les charges de la dette « flottante ».

Le contexte économique est ainsi moins contraignant pour les finances publiques que lors de la précédente opération de projection.

On rappellera en outre que l'écart observé en début de projection entre les hausses des prix du P.I.B. et des prix de la consommation tend à réduire le niveau, calculé en pourcentage du P.I.B., des dépenses et des recettes publiques.

2. Les objectifs de la politique budgétaire et fiscale

Le Gouvernement issu des dernières élections législatives a annoncé son intention de supprimer en trois ans le déficit budgétaire hors charges d'intérêt.

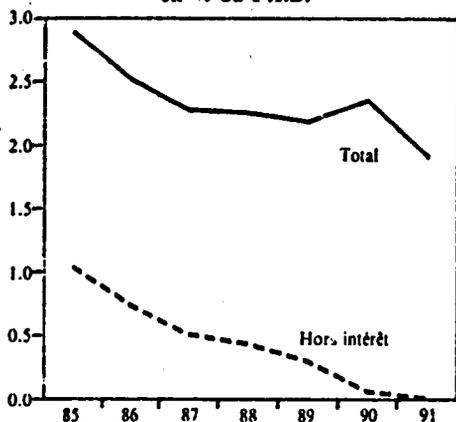
On a considéré, en élaborant la projection, que cet objectif était le premier à prendre en compte (1).

Par ailleurs, le Gouvernement ayant décidé des allègements fiscaux pour 1987, il a paru nécessaire de ne pas les remettre en cause dans la projection.

Dans ces conditions, il restait à retenir des hypothèses de dépenses compatibles avec l'objectif poursuivi. Il est alors apparu que, pour parvenir à annuler dès 1989 le besoin de financement de l'État, hors charges d'intérêt, il aurait fallu retenir des hypothèses trop restrictives pour rester compatibles avec le caractère exploratoire de cette projection à moyen terme.

En revanche, il s'est avéré que des hypothèses modérément (mais significativement) restrictives permettaient d'atteindre l'objectif poursuivi en 1990.

BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT
en % du P.I.B.



(1) L'objectif gouvernemental correspond au solde budgétaire au sens des lois de Finances alors que le concept retenu dans la présente projection est celui de besoin de financement de l'État au sens de la comptabilité nationale. La principale différence entre les deux notions correspond aux dotations en capital aux entreprises publiques qui, en comptabilité nationale, sont classées « en dessous de la ligne » (opérations financières).

On a alors supposé qu'en 1991, dernière année de la projection, les pouvoirs publics ne chercheraient pas à aller au-delà de cet objectif et que la marge de manoeuvre apparaissant alors servirait à réduire les prélèvements obligatoires sur les ménages (allègement de l'impôt sur le revenu) et sur les entreprises (prise en charge par l'État d'une partie de leurs cotisations aux caisses d'allocations familiales).

B. — LA PROJECTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des différentes catégories de dépenses.

Le commentaire qui en est présenté permettra de préciser les hypothèses de départ qui conditionnent ces résultats. Dans la mesure où la projection tient compte du projet de loi de finances pour 1987, les hypothèses qui ont dû être définies ne portent que sur les années postérieures.

DEPENSES (non consolidées) DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (suivant les concepts de la comptabilité nationale)

	En milliards de francs			en % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
• Consommations intermédiaires	174,7	206,5	246,9	3,8	3,75	3,7
dont :						
— dépenses militaires	(99,3)	(124,6)	(153,9)	(2,2)	(2,25)	(2,3)
• Rémunérations et cotisations sociales	319,6	352,0	411,8	7,0	6,4	6,15
• Prestations sociales (1)	159,3	182,7	216,1	3,5	3,3	3,2
• Transferts aux autres administrations (2)	188,2	195,0	240,6	4,1	3,5	3,6
dont :						
— sécurité sociale	(144,7)	(141,5)	(178,4)	(3,15)	(2,55)	(2,65)
• Transferts économique (subventions)	108,3	123,1	134,8	2,35	2,25	2,0
• Coopération internationale	26,6	29,2	35,4	0,6	0,55	0,5
• Intérêts	87,4	103,7	132,6	1,9	1,9	2,0
• Investissements	34,7	39,5	44,9	0,75	0,7	0,7
• Autres opérations	43,1	41,8	49,6	0,9	0,75	0,75
TOTAL DES DÉPENSES	1 141,9	1 273,5	1 512,7	24,9	23,1	22,6
dont :						
— Total hors charges d'intérêt	(1 054,5)	(1 169,8)	(1 265,8)	(23,0)	(21,2)	(20,6)

(1) Il s'agit notamment des pensions civiles et militaires.

(2) Transferts de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale (y compris chômage et préretraites), à l'exclusion des transferts de recettes fiscales qui dans le tableau des prélèvements obligatoires sont présentés en déduction des prélèvements de l'État.

1. Les dépenses de personnel

Les hypothèses retenues pour ces dépenses sont une bonne illustration du caractère prudemment, mais significativement, restrictif de la projection.

a) Effectifs :

Outre la diminution du nombre des militaires, on a supposé une baisse du nombre des fonctionnaires civils au rythme de 0,4 % par an.

Au total, sur la période de projection, les effectifs se réduisent de 11.000 par an.

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES (nombre d'emplois équivalents-temps plein en milliers)

	1985	1988	1991
• ETAT			
— personnels civils	1 570	1 550	1 530
— personnels militaires	450	435	420
• ORGANISMES DIVERS	375	380	380
TOTAL	2 395	2 365	2 330

b) Rémunérations :

L'hypothèse faite sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires a été ajustée pour tenir compte de l'objectif de suppression du déficit budgétaire hors charges d'intérêt.

C'est la raison pour laquelle on a supposé que le pouvoir d'achat du salaire brut moyen serait moins revalorisé dans les administrations (+ 2,6 % par an dans les branches bâtiment et services marchands et + 3,3 % par an dans les autres branches).

Conformément à la pratique actuellement suivie, les cotisations-retraite des fonctionnaires de l'État ont été majorées dans les mêmes proportions que les cotisations des salariés au régime général d'assurance-vieillesse.

2. Consommations Intermédiaires.

Pour près de 60 %, les consommations intermédiaires des administrations centrales correspondent aux dépenses militaires autres que les rémunérations des personnels : ces dépenses sont supposées croître de 3,5 % par an en volume, soit un taux assez nettement supérieur à celui de la croissance du P.I.B. (de l'ordre de 2,6 % par an sur la période de projection).

Comparée aux autres, cette hypothèse reflète le caractère prioritaire des dépenses militaires dans les crédits budgétaires.

Les autres consommations intermédiaires (matériel et fonctionnement des services civils) augmenteraient en volume de 0,6 % par an.

3. Transferts économiques

Tenant compte des orientations actuelles de la politique budgétaire, les hypothèses relatives aux transferts économiques (principalement subventions aux entre-

prises) sont restrictives : même si, en incorporant les évolutions d'ores et déjà acquises, on observe encore une augmentation sur la période 1985-88, la tendance est ensuite à la baisse (-0,6 % par an en francs constants entre 1988 et 1991).

4. Investissements

Près des trois quarts des investissements publics sont réalisés par les collectivités locales et la projection étudiée ici prolonge la tendance au désengagement de l'État : le volume de ses investissements ne croîtrait que de 0,4 % par an jusqu'en 1988 (contre 3,3 % pour les collectivités locales) et stagnerait ensuite.

4. Charges d'intérêt

Par rapport à l'exercice réalisé l'an passé, la projection établie cette année présente une différence importante en ce qu'elle incorpore une norme de suppression du déficit budgétaire hors charges d'intérêt.

Comme on l'a plusieurs fois souligné, cette projection a de ce fait un caractère relativement normatif que mettent en évidence les hypothèses de dépenses examinées ci-dessus.

La conséquence favorable en est une évolution nettement moins alarmante du niveau de la dette publique et des charges d'intérêt.

NIVEAU DE LA DETTE DE L'ÉTAT (hors PTT) (en % du P.I.B.)

	1985	1988	1989	1990	1991
Dettes à long et moyen terme	9,2	13,5	14,2	14,9	15,3
Autres engagements de l'État	14,0	13,6	13,2	12,9	12,5
TOTAL	23,2	27,1	27,4	27,8	27,8

Ce tableau appelle quelques remarques :

a) Pour estimer l'incidence des dénationalisations sur la dette de l'État, on a retenu une évaluation prudente correspondant à celle de 1987, soit 30 milliards de Francs par an. On a également supposé que, chaque année, ces recettes recevraient la même affectation qu'en 1987 et permettraient, de ce fait, de limiter les besoins d'emprunt du Trésor. Au terme de la projection, ces hypothèses se traduisent, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction d'encours correspondant à environ 2,5 % du P.I.B. (1).

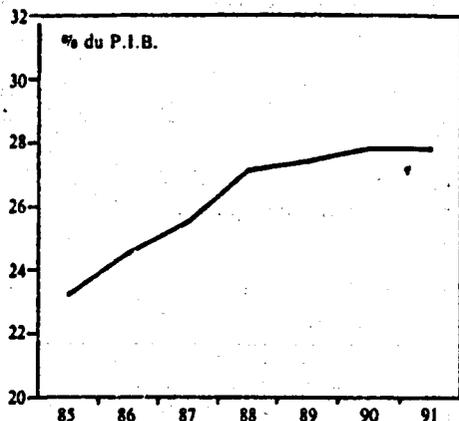
b) On a supposé que, chaque année, 80 % des besoins d'emprunt du Trésor (déficit budgétaire + amortissement ou refinancement de la dette arrivant à échéance, après prise en compte du produit des dénationalisations) seraient couverts par des obligations « classiques » à taux fixe, et le reste par des émissions de bons en compte courant ; cette hypothèse entraîne une modification de la structure de la dette : la part de la dette à court terme diminue.

c) L'année 1988 se caractérise par une augmentation de l'encours de la dette qui, à concurrence de 0,9 point de P.I.B., correspond à des conventions comptables :

(1) L'impact sur les charges d'intérêt équivaut quant à lui à 0,15 % du P.I.B. en 1991.

actuellement, l'incidence de l'indexation sur l'or de l'emprunt 7 % - 1973 n'est pas comptabilisée dans la dette publique ; or cet emprunt vient à échéance en 1988 et l'on suppose qu'il est alors refinancé suivant la clef de répartition évoquée ci-dessus ; c'est donc à ce moment-là que le coût de l'indexation est comptabilisée dans les statistiques de la dette.

DETTE DE L'ETAT



d) Dans ces conditions, une stabilisation du niveau de la dette de l'État exprimé en pourcentage du P.I.B. apparaît en fin de projection. Sur ce point, le diagnostic est nettement moins inquiétant que celui qui avait été formulé l'année dernière. Pour l'essentiel, c'est là la conséquence de trois facteurs :

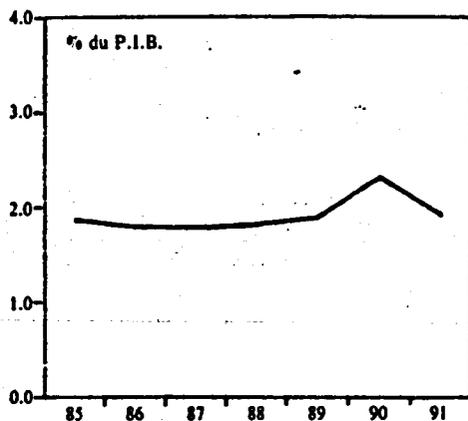
- utilisation du produit des dénationalisations pour réduire les besoins d'emprunt ;
- imposition de la norme de l'équilibre budgétaire hors charges d'intérêt ;
- maîtrise durable de l'inflation permettant d'écartier l'hypothèse d'une hausse d'intérêt nominal.

Ce dernier point conduit à préciser les hypothèses retenues dans la projection en ce qui concerne les taux d'intérêt.

HYPOTHÈSES SUR LES TAUX D'INTÉRÊT NOMINAUX

	1987	1988	1989	1990	1991
— court terme (marché monétaire)	6,9	6,9	6,9	6,5	6,3
— long terme (emprunts d'État)	7,9	7,9	7,9	7,5	7,3

INTERETS VERSES PAR L'ETAT



Le fléchissement des taux en fin de période correspond au ralentissement de l'inflation décrit dans le scénario marcoéconomique de base.

Les résultats de la projection concernant les charges d'intérêt de l'État sont marqués par l'arrivée à échéance, en 1990, des obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) émises en 1984 et dont les intérêts étaient payables à l'échéance (1). Cela explique le profil irrégulier des données présentées dans le tableau ci-dessous.

(1) Comme on le montrait dans l'exercice réalisé l'an passé, cette technique permettait, dans un premier temps, d'atténuer les charges d'intérêt mais, en contrepartie, elle les aggravait fortement à moyen terme.

INTÉRÊTS VERSÉS PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES En % du P.I.B.

	1985	1988	1989	1990	1991
— Ensemble	1,9	1,9	1,95	2,4	2,0
dont : État	1,85	1,85	1,9	2,3	1,9

6. Vue d'ensemble sur les dépenses des administrations centrales

C'est au prix d'hypothèses restrictives sur les dépenses de personnel (compressions d'effectifs et moindres gains de pouvoir d'achat que dans le secteur privé) et sur les subventions, et d'une stagnation des dépenses d'investissement, que la projection des dépenses des administrations centrales respecte la norme de « l'équilibre hors charges d'intérêt » tout en incorporant une augmentation des dépenses militaires supérieure à la croissance du P.I.B.

A son tour, le respect de cette norme, combiné à une baisse des taux d'intérêt et à l'utilisation du produit des dénationalisations pour limiter les besoins d'emprunt, permet d'enrayer « l'effet boule de neige » qui caractérisait l'évolution de l'endettement de l'État et de ses charges d'intérêt depuis le début des années 80.

Au total, les dépenses des administrations centrales passent de 24,9 % du P.I.B. en 1985 à 23,1 % en 1988 (-1,8 point) et 22,6 % en 1991 (-0,5 point).

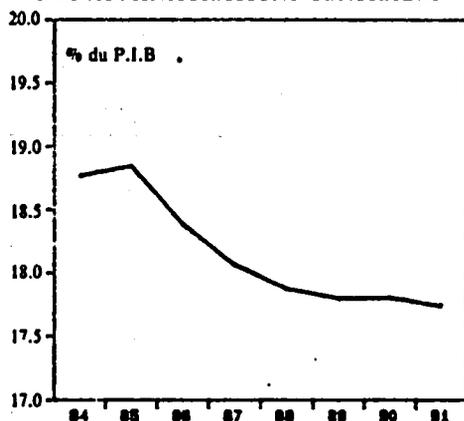
On gardera à l'esprit qu'une part de ce fléchissement important est dû, non seulement aux hypothèses de départ, mais aussi aux évolutions divergentes des prix du P.I.B. et de la consommation en début de période.

C. — LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

Sous réserve des règles d'indexation habituellement retenues dans ce genre d'exercice, la projection des recettes fiscales de l'État dont les résultats sont récapitulés dans le tableau suivant, a été effectuée, jusqu'en 1990, sur la base de la législation applicable en 1987.

En 1991, conformément aux hypothèses de départ, un allègement de 8 milliards (soit 0,12 % du P.I.B.) de l'impôt sur le revenu est supposé intervenir. La réduction de prélèvement qui bénéficierait alors aux entreprises n'apparaît pas dans le tableau de la page suivante puisqu'on est convenu de la présenter comme une réduction de cotisations sociales prise en charge par l'État.

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES



Dans ces conditions, le poids des prélèvements obligatoires affectés aux administrations centrales et calculés en pourcentage du P.I.B. baisserait d'un peu plus de 1,1 point entre le début et la fin de la projection. Mais l'essentiel de cette baisse est imputable au début de la période (allègements de la fiscalité en 1986 et 1987 et incidence des évolutions divergentes des prix du P.I.B. et de la consommation).

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE L'ÉTAT
(nets des transferts de recettes aux collectivités locales et à la C.E.E.)

	En milliards de francs			en % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
A. — IMPÔTS LIÉS A LA PRODUCTION						
• T.V.A.	411,3	468,8	568,7	9,0	8,5	8,5
• Taxe sur les carburants (T.I.P.P.)	84,6	100,4	117,7	1,85	1,8	1,75
• Autres impôts sur les produits (tabac, alcool, P.M.U., contrats assurance, enregistrement et timbre)	65,8	76,6	89,7	1,45	1,4	1,35
• Taxe sur les salaires et impôts sur la main d'œuvre	27,1	32,4	41,2	0,6	0,6	0,6
• Divers	8,6	10,1	11,8	0,2	0,2	0,2
TOTAL A	597,4	688,3	829,1	13,0	12,5	12,4
B. — IMPÔTS COURANTS SUR LE REVENU ET LE PATRIMOINE						
• Impôts sur les bénéfices des sociétés	78,9	106,9	129,3	1,7	1,9	1,9
dont :						
- sociétés non-financières	(65,0)	(85,1)	(105,6)	(1,4)	(1,5)	(1,6)
- institutions de crédit et d'assurance	(13,9)	(21,8)	(23,7)	(0,3)	(0,4)	(0,3)
• Impôt sur le revenu (hors prélèvement social)	211,0	233,1	290,0	4,6	4,2	4,35
• Autres impôts	48,6	47,1	49,9	1,1	0,9	0,75
dont :						
- capitaux mobiliers	(33,8)	(36,7)	(38,2)	(0,7)	(0,65)	(0,6)
TOTAL B	338,5	387,1	469,2	7,4	7,0	7,0
C. — IMPÔTS EN CAPITAL	19,9	25,9	28,5	0,4	0,5	0,4
D. — COTISATIONS SOCIALES (1)	13,0	17,8	22,8	0,3	0,3	0,35
E. — À DÉDUIRE : reversement aux collectivités locales et à la C.E.E.	-114,8	-150,0	-179,9	-2,5	-2,7	-2,7
TOTAL ÉTAT (au sens comptabilité nationale)	854,0	969,1	1169,7	18,6	17,6	17,45
ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	11,0	14,8	17,8	0,25	0,3	0,25
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	865,0	983,9	1187,5	18,85	17,9	17,7

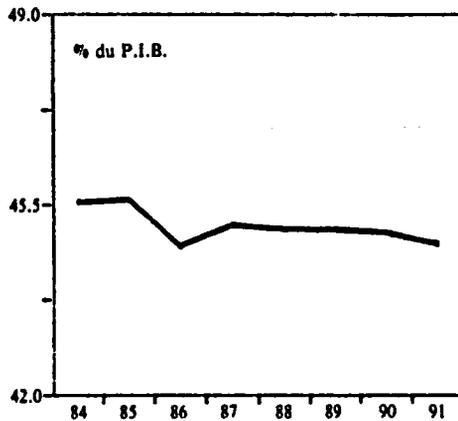
(1) Cotisations retraite perçues par l'État sur ses fonctionnaires.

D. — TENDANCE GÉNÉRALE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (1)

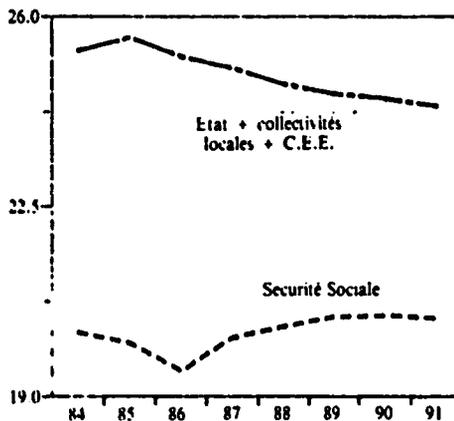
Compte tenu de l'alourdissement des prélèvements obligatoires affectés aux organismes de sécurité sociale de l'allègement relatif de ceux qui reviennent à l'État et compte tenu par ailleurs de l'évolution des finances locales (voir ci-après) et des besoins de la Communauté européenne (2), la projection se caractérise par une stabilisation de l'indicateur du taux de prélèvement obligatoire aux alentours de 45 % du P.I.B.

La baisse qui s'esquisse en 1991 correspond aux allègements d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales des entreprises qui, à cet horizon, deviennent compatibles avec le respect de la norme de l'équilibre budgétaire hors charges d'intérêt.

TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES



PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU P.I.B.



(1) Pour une analyse plus complète, voir Annexe n° 4.

(2) On a supposé que le plafond actuel des ressources communautaires ne serait pas dépassé.

TABEAU RÉCAPITULATIF DE L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	En milliards de Francs			En % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
A. — ÉTAT						
• Impôts liés à la production	597,4	688,3	829,1	13,0	12,5	12,4
• Autres impôts	358,4	413,0	497,7	7,8	7,5	7,4
• Cotisations sociales perçues par l'Etat	13,0	17,8	22,8	0,3	0,3	0,35
• <i>A déduire : reversements aux collectivités locales et à la C.E.E.</i>	-114,8	-150,0	-179,0	-2,5	-2,7	-2,7
<i>TOTAL A</i>	854,0	969,1	1 169,7	18,6	17,6	17,45
B. — ORGANISMES DIVERS	11,0	14,8	17,8	0,25	0,3	0,25
<i>TOTAL ADMINISTRATIONS CENTRALES (A+B)</i>	865,0	983,9	1 187,5	18,85	17,9	17,7
C. — ADMINISTRATIONS LOCALES						
• Fiscalité propre (stricto sensu)	181,5	212,3	242,3	3,9	3,8	3,7
• Transferts de recettes fiscales	89,5	114,3	136,3	2,0	2,1	2,0
<i>TOTAL C</i>	271,0	326,6	378,6	5,9	5,9	5,7
D. — SÉCURITÉ SOCIALE						
• Cotisations employeurs	589,9	678,1	806,8	12,9	12,35	12,05
• Cotisations assurés	308,0	391,2	491,9	6,7	7,1	7,3
• Prélèvement direct sur le revenu	2,0	28,2	46,0	0,05	0,5	0,7
• Autres prélèvements obligatoires	15,8	19,5	22,9	0,35	0,35	0,35
<i>TOTAL D</i>	915,7	1 117,0	1 367,6	20,0	20,3	20,4
<i>TOTAL HORS C.E.E.</i>	2 051,7	2 427,5	2 933,7	44,75	44,1	43,8
E. — C.E.E.	37,7	51,7	63,5	0,8	0,9	0,95
<i>TOTAL A+B+C+D+E</i>	2 089,4	2 479,2	2 997,2	45,55	45,0	44,75

Le tableau ci-dessus permet de décomposer la baisse de 0,3 point du taux de prélèvement obligatoire hors C.E.E. entre 1988 et 1991 :

- prélèvements sociaux : + 0,1 point (cette quasi-stabilité est acquise grâce aux allègements des cotisations sociales des entreprises qui interviennent en 1991) ;
- prélèvements des administrations centrales : - 0,2 point (dont 0,1 point au titre des évolutions spontanées à législation constante et 0,1 point au titre de l'allègement de l'impôt sur le revenu en 1991) ;
- transferts de recettes fiscales aux collectivités locales : - 0,1 point ;
- impôts locaux (au sens strict) : - 0,1 point.

IV. — LES FINANCES LOCALES

A. — PARTICULARITÉS DE LA PROJECTION

Comme pour l'Etat, les hypothèses retenues pour la projection des dépenses et des recettes des administrations publiques locales ne correspondent pas à celles qui auraient été choisies dans un exercice purement tendanciel. Cette projection est donc d'un type assez différent de celle qui avait été présentée il y a un an.

Trois particularités méritent d'être soulignées.

1. *Prise en compte du « cycle électoral »*

Reprenant une hypothèse retenue dans les travaux du Bureau d'informations et de prévisions économiques (B.I.P.E.) et du Commissariat Général du Plan, la projection simule un accroissement des investissements des collectivités locales supérieur à 3 % par an en moyenne jusqu'en 1988 (année précédant les élections municipales), puis une stabilisation au niveau ainsi atteint jusqu'à la fin de la projection.

Cependant, les hypothèses faites sur les consommations intermédiaires tiennent compte du fait que les équipements réalisés en début de période entraîneront des dépenses de fonctionnement plus élevées dans la deuxième moitié de la projection.

2. *Recherche d'une limitation de la pression fiscale locale*

On a supposé que la volonté affichée par l'Etat de réduire son taux de prélèvements obligatoires influencerait le comportement des collectivités locales en ce qui concerne leur propre fiscalité. L'arbitrage entre « un peu plus d'impôt » et « un peu plus de dette » pourrait alors se traduire par une plus grande tolérance sur le niveau du besoin de financement.

3. *Plus grande tolérance sur le besoin de financement*

Par rapport à l'exercice réalisé l'an passé, la norme retenue dans la présente projection pour le besoin de financement des administrations publiques locales a été assouplie, non seulement pour tenir compte de la difficulté d'accroître les prélèvements obligatoires, mais aussi pour d'autres raisons :

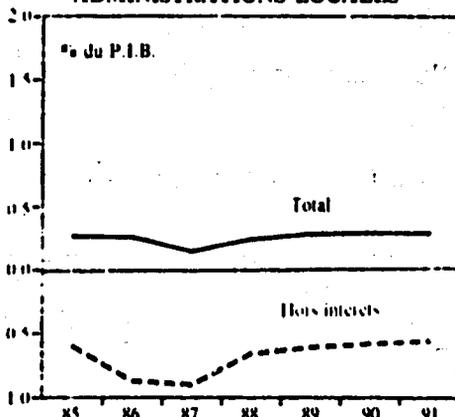
a) *L'équilibre macroéconomique de la projection :*

Comme la projection incorpore une forte réduction du besoin de financement de l'Etat, il est raisonnable de s'attendre à un mouvement légèrement compensateur du côté des collectivités locales.

b) *La maîtrise de l'endettement des collectivités locales*

L'effort réalisé au cours des dernières années par les collectivités locales pour réduire leur besoin de financement a permis de ramener la croissance de leur endettement à un rythme qui finit par converger avec l'évolution du P.I.B.

BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS LOCALES



Aussi, compte tenu de la baisse des taux d'intérêt, la tolérance d'un besoin de financement des administrations locales égal à 0,3 % du P.I.B., devrait rester compatible avec une stabilisation (en pourcentage du P.I.B.) de la dette des collectivités locales et de leurs charges d'intérêt.

Cette norme ne saurait au demeurant passer pour laxiste puisque, hors charges d'intérêt, elle correspond à une capacité de financement de l'ordre de 0,6 % du P.I.B., au lieu de 0 pour l'Etat (alors que ce dernier investit beaucoup moins que les collectivités locales).

B. — LES DÉPENSES LOCALES

1. Principales hypothèses de départ

Alors que l'Etat diminuerait ses effectifs, le mouvement inverse devrait se produire pour les collectivités locales dont les compétences ont été accrues par les lois de décentralisation (1).

Le nombre des agents des collectivités locales passerait de 790 000 en 1985 à 860 000 en 1991, soit un accroissement annuel moyen proche de 1,5 %.

En liaison avec les hypothèses précédemment évoquées sur le niveau des investissements, on a supposé que les consommations intermédiaires (dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel) augmenterait de 1,9 % par an en volume entre 1985 et 1988 et de 2,5 % par an entre 1988 et 1991.

Pour les prestations sociales (en particulier aide sociale) et pour les subventions économiques, l'analyse des comptes récents des collectivités locales semble montrer que la décentralisation n'a pas entraîné de « dérapage ». La projection repose donc sur l'hypothèse que ces dépenses continueront d'être maîtrisées : en francs constants, leur augmentation n'excéderait pas 0,3 % par an en moyenne.

Enfin, on a supposé que le taux d'intérêt des prêts de la Caisse des Dépôts serait égal à la moyenne des taux du marché monétaire et des taux des emprunts d'Etat.

(1) On a supposé que les deux mouvements s'équilibreraient. Les effectifs de l'ensemble des administrations ne varieraient donc pas.

**HYPOTHÈSES SUR LE TAUX D'INTÉRÊT NOMINAL DES PRÊTS DE LA
CAISSE DES DÉPÔTS**

1987	1988	1989	1990	1991
7,4	7,4	7,4	7,0	6,8

2. Les résultats de la projection

Le premier tableau donne les niveaux en milliards de francs et en pourcentage du P.I.B. des différentes catégories de dépenses locales.

Le second tableau décrit la structure des dépenses.

DÉPENSES NON CONSOLIDÉES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	En milliards de Francs			En % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
• Salaires et cotisations sociales	100,0	119,6	148,8	2,2	2,2	2,2
• Consommations intermédiaires	78,7	93,3	112,1	1,7	1,7	1,7
• Prestations sociales	39,2	44,4	49,9	0,85	0,8	0,75
• Transferts économiques (subventions)	15,0	16,0	17,6	0,3	0,3	0,3
• Intérêts versés	39,7	49,5	57,0	0,5	0,9	0,85
• Investissements	100,9	121,3	136,6	2,2	2,2	2,0
• Autres opérations	34,8	43,6	52,0	0,75	0,8	0,8
TOTAL A	408,3	487,8	574,0	8,9	8,9	8,6

STRUCTURE DES DÉPENSES (en % du total)

	1985	1988	1991
• Salaires et cotisations sociales	24,5	24,5	25,9
• Consommations intermédiaires	19,3	19,1	19,5
• Prestations sociales	9,6	9,1	8,7
• Transferts économiques (subventions)	3,7	3,3	3,1
• Intérêts versés	9,7	10,2	9,9
• Investissements	24,7	24,9	23,8
• Autres opérations	8,5	8,9	9,1
TOTAL	100	100	100

Calculé en pourcentage du P.I.B., le niveau des dépenses des administrations publiques locales fléchit après 1988 en raison des hypothèses faites sur :

- la stabilisation du niveau des investissements,
- la maîtrise des dépenses sociales,
- la baisse des taux d'intérêt.

Dans ces conditions, l'une des principales caractéristiques de la projection est l'augmentation de la part des budgets locaux consacrée aux dépenses de fonctionnement (personnel et matériel) : cette part passe de 43,8 % en 1985 à 45,4 % en 1991.

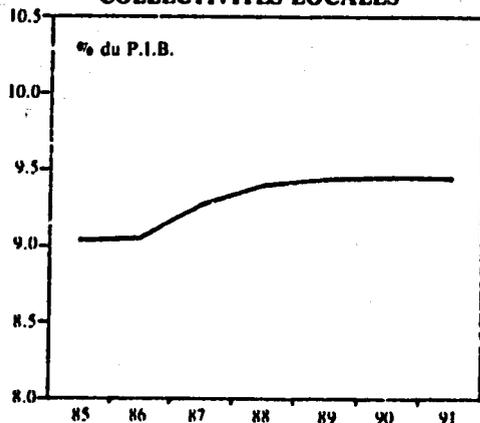
Rapportée au P.I.B., la dette des collectivités locales se stabilise dans la projection à partir de 1988 aux alentours de 9,4 % du P.I.B. (contre 9 % en 1985).

Cette stabilisation du poids relatif de l'endettement combinée à la baisse des taux d'intérêt donne aux collectivités locales une marge de manœuvre dont on a supposé qu'elle permettrait de modérer l'évolution de la fiscalité locale.

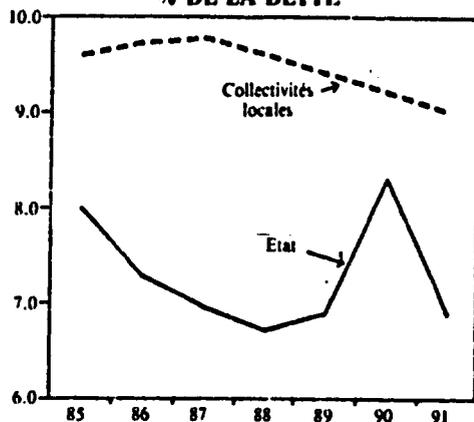
Cependant, le graphique comparant les intérêts versés exprimés en pourcentage de l'encours de dette montre que le coût moyen apparent de l'endettement est sensiblement plus élevé pour les collectivités locales que pour l'Etat. Cela tient principalement au fait qu'une partie du passif de l'Etat n'est pas rémunérée.

(Le profil de la courbe représentant les intérêts versés par l'Etat sur sa dette est perturbé par le paiement en une seule fois, en 1990, des intérêts afférents aux obligations renouvelables du Trésor émises en 1984.)

NIVEAU DE LA DETTE DES COLLECTIVITES LOCALES



INTERETS VERSES EN % DE LA DETTE



C. — LES RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Compte tenu de l'évolution des dépenses, qui vient d'être présentée, et de la marge de tolérance admise, par hypothèse, sur le besoin de financement, les recettes fiscales et non fiscales des collectivités locales résultant de la projection s'analisent comme suit :

RESSOURCES (non consolidées) DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	En milliards de Francs			En % du P.I.B.		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
• Impôts liés à la production	98,8	109,6	125,5	2,13	2,0	1,9
dont :						
— Taxe professionnelle (1)	61,3	66,7	75,8	1,3	1,2	1,1
• Impôts sur le revenu et le patrimoine	82,7	102,7	116,8	1,8	1,8	1,75
dont :						
— Taxe d'habitation et taxes foncières	74,4	93,0	105,7	1,6	1,7	1,6
• Transferts de recettes fiscales	89,5	114,3	136,3	1,95	2,1	2,05
dont :						
— Dotation globale de fonctionnement et produit des amendes	67,0	77,4	93,9	1,45	1,4	1,4
— Fonds national de péréquation taxe professionnelle et compensation de dégrèvements (2)	21,9	33,4	38,4	0,5	0,6	0,6
— Solde compte d'avances et divers	0,6	3,5	4,0	0	0,1	0,05
• Concours de l'Etat	44,0	54,3	63,0	0,95	1,0	0,9
• Autres recettes	81,4	93,7	112,8	1,8	1,7	1,7
TOTAL	396,4	474,6	554,4	8,65	8,6	8,3
<i>Besoin de financement</i>	<i>11,9</i>	<i>13,2</i>	<i>19,6</i>	<i>0,25</i>	<i>0,25</i>	<i>0,3</i>
(1) Non compris les allègements pris en charge par l'Etat ni la part revenant au Fonds National de péréquation de la taxe professionnelle qui apparaissent à la ligne : transferts de recettes fiscales.						
(2) Y compris la prise en charge par l'Etat des allègements de la taxe professionnelle.						

Les évolutions retracées sur la première moitié et sur la seconde moitié de la période de projection sont assez différentes :

1. De 1985 à 1988

Les premières années de la projection sont caractérisées par :

- l'incidence de l'allègement (pris en charge par l'Etat) de taxe professionnelle, prévu dans le projet de loi de finances pour 1987, et bénéficiant aux entreprises ;
- l'augmentation des impôts locaux sur les ménages : en pourcentage des ressources brutes des ménages (1), les produits des taxes foncières et de la taxe d'habitation passent de 1,85 % en 1985 à 2 % en 1988 (2).

2. De 1988 à 1991

Les transferts de recettes fiscales et les autres concours de l'Etat augmenteraient moins vite que le P.I.B. dans la deuxième moitié de la projection.

Il en irait de même pour les impôts locaux proprement dits (conséquence de l'hypothèse d'un recours quelque peu accru à l'endettement) : à titre d'exemple, la ponction exercée sur les ressources brutes (1) des ménages par les taxes foncières et d'habitation reviendrait en 1991 à son niveau de 1985 (soit 1,8 % à 1,9 %).

(1) Revenu disponible brut + impôts et cotisations sociales.

(2) A titre comparatif, on notera que le poids de l'impôt sur le revenu passe dans le même temps de 5,15 % à 4,95 % des ressources brutes des ménages ; cette comparaison met en évidence la part croissante prise par les taxes foncières et d'habitation dans les impôts directs payés par les ménages : elle explique qu'on ait retenu, pour la deuxième moitié de la projection, l'hypothèse d'une évolution plus modérée de la fiscalité locale.

3. Bilan de l'ensemble de la période de projection

La deuxième sous-période venant plus ou moins « corriger » la première, il apparaît finalement que la principale modification qui affecte la structure des ressources locales (cf. tableau ci-après) est la diminution significative de la contribution des entreprises avec, en contrepartie, un accroissement des transferts de recettes fiscales.

Malgré son fléchissement entre 1988 et 1991, la part des taxes foncières et d'habitation dans la fiscalité locale serait plus élevée en fin de projection qu'en 1985.

STRUCTURE DES RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	1985	1988	1991
• Impôts liés à la production	24,9	23,1	22,6
dont :			
— Taxe professionnelle	15,5	14,1	13,7
• Impôts sur le revenu et le patrimoine	20,9	21,6	21,1
dont :			
— Taxe d'habitation et taxes foncières	18,8	19,6	19,1
• Transferts de recettes fiscales	22,6	24,1	24,6
dont :			
— Dotation globale de fonctionnement	16,9	16,3	16,9
— Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et compensation de dégrèvements	5,5	7,0	6,9
— Solde du compte d'avances et divers	0,2	0,8	0,8
• Concours de l'état	11,1	11,4	11,4
• Autres recettes	20,5	19,8	20,3
TOTAL	100	100	100

ANNEXE N° 4

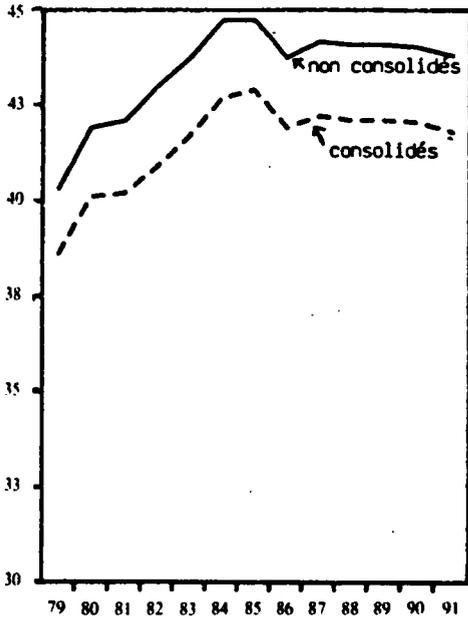
TENDANCES DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Cette étude est destinée à compléter la projection macroéconomique à l'horizon 1991 présentée dans l'annexe n° 1 et les perspectives à moyen terme pour les finances publiques présentées dans l'annexe n° 3.

SOMMAIRE

	Pages
RÉSUMÉ EN QUATRE GRAPHIQUES	100
INTRODUCTION : un indicateur comptable promu variable stratégique ?	103
I. — PRÉLÈVEMENTS BRUTS ET PRÉLÈVEMENTS NETS	104
A. - L'élimination des doubles comptes	104
B. - La soustraction des opérations de transferts	106
II. — LES PRÉLÈVEMENTS DANS L'OPTIQUE DES REVENUS DES AGENTS ÉCONOMIQUES	107
A. - Taux de prélèvements directs sur les ménages	108
B. - Taux de prélèvements directs sur les entreprises ...	109
III. — LES PRÉLÈVEMENTS DANS L'OPTIQUE DE LA DÉPENSE INTÉRIEURE	112

Graphique n° 1 - TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES (hors C.E.E.) en % du P.I.B.

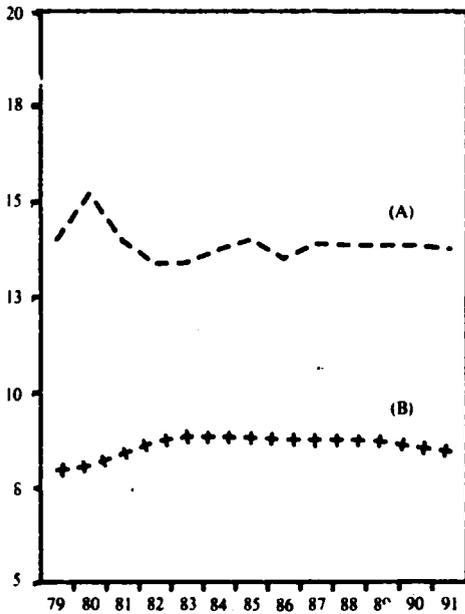


En retranchant du total des prélèvements obligatoires, les impôts et cotisations sociales que les administrations se versent les unes aux autres, on obtient les prélèvements consolidés.

Après avoir augmenté de 4,4 points entre 1979 et 1984, le taux global de prélèvements plafonne en 1985. Après le "creux" de 1986 largement dû à un phénomène statistique (hausse des prix du P.I.B. supérieure de 2 % à celle des prix de la consommation), ce taux se stabilise à un niveau inférieur à celui de 1985 (- 0,7 point) et ne connaît un nouveau fléchissement qu'en 1991 (- 0,2 point) sous l'effet de l'allègement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales des entreprises simulé dans la projection.

Graphique n° 2 - PRELEVEMENTS NETS

(A) dans l'optique du revenu (en % du P.I.B.)
(B) dans l'optique de la dépense (en % de la demande intérieure finale)



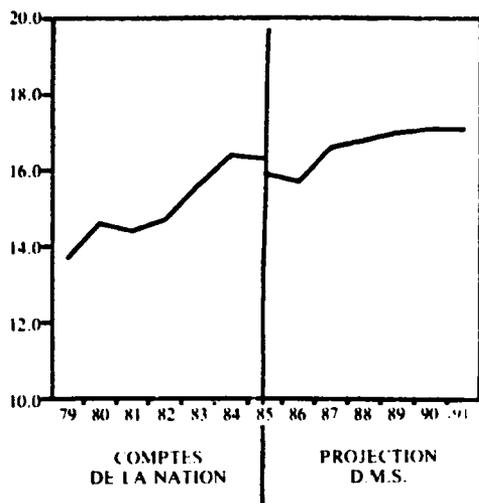
A. - Prélèvements obligatoires diminués des transferts versés aux entreprises et aux ménages = taux de prélèvements nets :

Ce taux reste remarquablement stable autour de 14 % du P.I.B. On voit ainsi que la hausse des taux de prélèvement qui apparaît dans le graphique n° 1 est entièrement due à l'augmentation des transferts et que, à l'inverse, leur légère baisse, au cours de la période de projection, va de pair avec une politique plus restrictive en matière de transferts.

B. - Part prise par les administrations dans la demande intérieure

Les consommations des administrations (en particulier les dépenses militaires) et leurs investissements (réalisés à 75 % par les collectivités locales) représentent une proportion de la demande intérieure qui varie peu (8 à 9 %).

Graphique n° 3 - TAUX DE PRÉLÈVEMENTS DIRECTS SUR LES MÉNAGES (en % de leurs ressources)



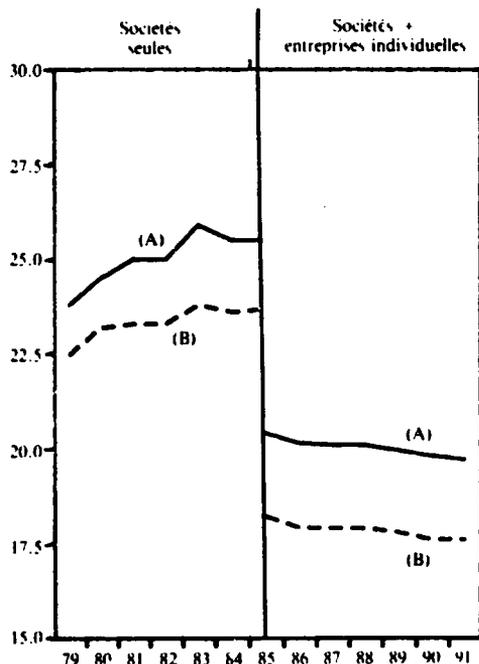
Les prélèvements directs sur les ménages ne sont qu'une **composante** de leur charge fiscale. Il s'y ajoute la **T.V.A.** et les autres **taxes indirectes** incorporées dans leur consommation et leur investissement.

En tenant compte des prélèvements sociaux, le taux de prélèvement sur les ménages à crû de 2,7 points **entre 1979 et 1984**. Cependant, la progression des transferts sociaux a été encore plus rapide.

Les mesures décidées depuis lors pour alléger les impôts directs proprement dits, sont plus que contrebalancées, au cours de la **période de projection**, par l'augmentation des prélèvements sociaux.

Graphique n° 4 - TAUX DE PRÉLÈVEMENTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES en % de leurs ressources brutes

(A) Total des prélèvements directs
(B) Prélèvements diminués des subventions reçues



La **discontinuité du graphique** tient à ce que les données de la comptabilité nationale (1979 à 1985) portent sur les sociétés seules alors que, dans le modèle D.M.S. (1985 à 1991), leurs résultats sont agrégés à ceux des entreprises individuelles.

Le taux de prélèvements directs sur les entreprises a crû de 1,1 point **entre 1979 et 1983**. Imputable aux cotisations sociales et à la taxe professionnelle (alors que la diminution des bénéfices restreignait l'assiette de l'impôt sur les sociétés), cet accroissement a été quelque peu tempéré par l'augmentation des subventions.

A partir de 1984, la tendance se renverse. La projection à l'horizon 1991 se caractérise par un allègement des cotisations sociales et de la taxe professionnelle tandis que l'augmentation des bénéfices accroît le rendement de l'impôt sur les sociétés.

INTRODUCTION

Un indicateur comptable promu variable stratégique ?

Dans les notes de présentation des projections à moyen terme (Annexes n° 1 et n° 3), l'évolution du taux des prélèvements obligatoires a été traitée en faisant simplement référence aux indicateurs les plus couramment utilisés pour la décrire.

Il paraît pourtant nécessaire de ne pas se limiter à une description aussi sommaire, car le taux de prélèvements obligatoires occupe désormais une place importante dans les discussions relatives à la politique économique, comme s'il s'agissait d'une variable stratégique.

Le terme même de « prélèvement » incite à une démarche pour ainsi dire unilatérale : on est tenté de parler des impôts comme s'ils étaient prélevés sur le produit national et redistribués « nulle part » ou « ailleurs » — comme on a pu parler du « prélèvement pétrolier » — alors qu'ils sont en quasi-totalité redistribués aux agents économiques nationaux.

On ne peut donc analyser l'incidence économique des prélèvements obligatoires autrement qu'en étudiant simultanément l'incidence des dépenses publiques.

Mais cette note n'a pas l'ambition de faire une telle analyse. Elle tend simplement à fournir quelques instruments de mesures certes rudimentaires mais qui, tout en ayant le mérite de mettre en évidence le caractère éminemment conventionnel des indicateurs comptables, inciteront à recentrer les débats relatifs aux prélèvements obligatoires et, peut être, à relativiser leur importance.

Pour mener à bien cette démarche, on a naturellement utilisé les concepts mis au point par les comptables nationaux, mais on a aussi eu recours à deux études récentes dont l'objectif était précisément de cerner l'incidence économique des prélèvements obligatoires :

— le septième rapport du Conseil national des impôts (année 1984) dont la première partie est consacrée à l'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires ;

— le rapport présenté, au nom du Conseil économique et social, par M. J.-P. VIGNÉAU : « Prélèvements prestations et passage du revenu primaire des ménages à leur revenu disponible » (séances des 10 et 11 juin 1986).

I. — PRÉLÈVEMENTS BRUTS ET PRÉLÈVEMENTS NETS

Le rapport annuel sur les comptes de la Nation propose plusieurs indicateurs du niveau des prélèvements obligatoires (1). Cela permet tout à la fois d'illustrer leur caractère conventionnel et de suggérer au lecteur de ne pas limiter sa réflexion au simple calcul d'un pourcentage.

Les méthodes d'analyse mises au point par les comptables nationaux peuvent s'appliquer aux résultats des projections à l'horizon 1991. Certes, on verra parfois, au cours de la démarche, que les cadres comptables des modèles utilisés dans les projections (en particulier le modèle D.M.S.) ne sont pas rigoureusement identiques à ceux des comptes nationaux et que, de ce fait, des difficultés de raccordement entre les données observées sur le passé et les résultats des projections peuvent apparaître. L'exercice mérite néanmoins d'être tenté.

A. — L'ÉLIMINATION DES DOUBLES COMPTES

En France comme à l'étranger, le calcul des prélèvements obligatoires dans les comptes nationaux n'est pas « consolidé » : les impôts et cotisations sociales que les administrations se payent les unes aux autres ne sont pas déduits.

Tel est le cas, par exemple, des cotisations sociales d'employeurs payées par les collectivités locales. Aussi, lorsque celles-ci sont amenées à accroître leurs versements à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, cela apparaît en première fois comme une augmentation des cotisations sociales. Mais, dans la mesure où une augmentation des impôts locaux s'ensuit, le niveau des prélèvements obligatoires va finalement être accru de deux fois le montant des ressources nécessaires à la Caisse de retraite.

Le calcul d'un taux de prélèvements obligatoires « consolidés » élimine ces doubles comptes qui représentent à peu près 2 % du P.I.B.

Si les deux indicateurs (prélèvements « non consolidés » et prélèvements « consolidés ») diffèrent ainsi par leur niveau, leurs variations sont parallèles aussi longtemps que les « doubles comptes » représentent une proportion stable du P.I.B. Il peut en aller différemment dans deux cas :

- Lorsque disparaît un impôt que les administrations se versent à elles-mêmes : par exemple, en 1985, la taxe sur les salaires, payés à lui-même par l'Etat.
- Lorsqu'est accru une cotisation ou un impôt payé par une administration : par exemple, dans la projection à l'horizon 1991, les cotisations-retraite versées par les collectivités locales.

(1) Voir par exemple le rapport sur les comptes de l'année 1985, Tome 2, tableau n° 99.

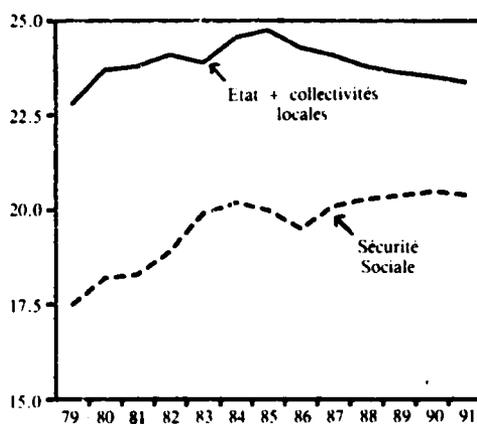
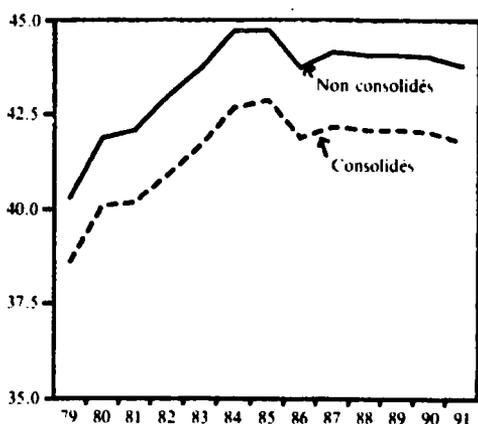
La « consolidation » est cependant incomplète pour deux raisons principales :

- elle ne tient compte ni de la T.V.A. ni des taxes sur les carburants incorporées dans les consommations et les investissements des administrations ;
- elle ne tient pas compte des cotisations sociales d'employeurs versées par les hôpitaux (ni des taxes indirectes qu'ils supportent) car ceux-ci ne sont pas des administrations au sens de la comptabilité nationale, mais des entreprises ; or, les budgets des hôpitaux sont, pour l'essentiel, indirectement financés par des prélèvements obligatoires, par l'intermédiaire des caisses d'assurance-maladie ; et on a vu, dans la projection à moyen terme des finances publiques, que la hausse des cotisations à la Caisse de retraite des agents des collectivités locales (1) aggrave les charges des hôpitaux, et donc de l'assurance-maladie, ce qui accroît le prélèvement sur le revenu des ménages que l'on a supposé institué au profit de la Caisse nationale d'assurance-maladie.

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (hors C.E.E.) EN % DU P.I.B.

	1979	1982	1985	1988	1991	Variation en points de P.I.B.	
						de 1979 à 1985	de 1985 à 1991
						TAUX NON CONSOLIDÉ	40,3
dont :							
— prélèvements affectés aux administrations centrales et locales	22,8	24,1	24,8	23,8	23,4	+ 2,0	- 1,4
— prélèvements affectés aux administrations de Sécurité Sociale	17,5	18,9	20,0	20,3	20,4	+ 2,5	+ 0,4
TOTAL CONSOLIDÉ	38,6	40,9	42,9	42,1	41,8	+ 4,3	- 1,1

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU P.I.B.



(1) Les personnels hospitaliers sont affiliés à cette Caisse.

Entre 1979 et 1985, le taux de prélèvements non consolidés est passé de 40,3 % à 44,8 % du P.I.B. (+ 4,5 points) et le taux de prélèvements consolidés de 38,6 % à 42,9 % du P.I.B. (+ 4,3 points). A cet alourdissement, ont contribué aussi bien les prélèvements sociaux (+ 2,5 points de P.I.B.) que les prélèvements affectés à l'État et aux collectivités locales (+ 2 points).

La période de projection (1986-91) se présente différemment :

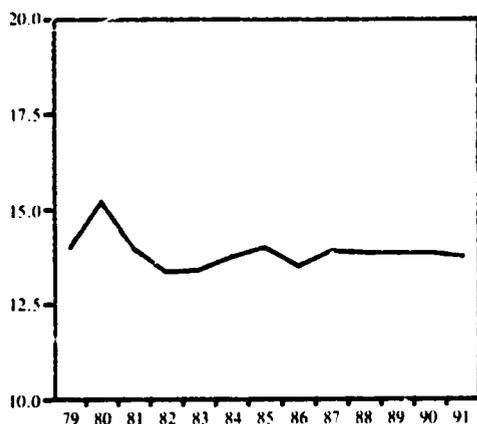
1. — Au delà du « creux » de 1986, largement imputable au fait que la hausse des prix du P.I.B. est supérieure de 2 % à celle des prix de la consommation (1), le poids des **prélèvements sociaux** est accru par les mesures de rééquilibrage des différents régimes ; il ne se stabilise qu'en fin de période lorsque, suivant les hypothèses de départ retenues, l'État prend à sa charge une partie du financement des allocations familiales.

2. — A l'inverse, le poids des prélèvements affectés à l'État et aux **collectivités locales** décroît : en début de période, cette évolution correspond aux allègements fiscaux de 1986-87 ; dans la deuxième moitié de la période (année 1989-91), les hypothèses faites sur la modération de la fiscalité locale et, en 1991, sur l'allègement de l'impôt sur le revenu, entraînent une nouvelle baisse du taux de prélèvements obligatoires hors sécurité sociale.

3. — **Au total**, les taux de prélèvements obligatoires « non consolidés » et « consolidés » baissent de 0,7/0,8 point de P.I.B. entre 1985 et 1988, puis ils se stabilisent, pour n'amorcer une nouvelle baisse qu'en 1991.

B. — LA SOUSTRACTION DES OPÉRATIONS DE TRANSFERT

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES NETS DES TRANSFERTS EN % DU P.I.B.



Les finances publiques ne peuvent pas être considérées uniquement sous l'angle du « prélèvement » qu'elles opèrent sur les revenus des agents économiques, car la contrepartie de ces prélèvements se retrouve souvent dans les transferts versés par les administrations.

La comptabilité nationale en distingue deux grandes catégories :

- les transferts sociaux
- les transferts économiques (par exemple, subventions aux entreprises, aide au logement des ménages).

Au demeurant, ces transferts sont eux-mêmes l'occasion de « **quasi-doubles comptes** » dans le calcul des taux de prélèvements obligatoires : par exemple, les pensions de retraite (financées par des prélèvements obligatoires) entrent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Il est donc légitime de s'intéresser au concept de **prélèvements obligatoires nets des transferts** versés par les administrations aux autres agents économiques (2).

(1) Voir les explications données à ce sujet dans l'annexe 3.

(2) Dans le rapport sur les comptes de la Nation, il est proposé de soustraire des prélèvements obligatoires consolidés la totalité des transferts versés par les administrations publiques, y compris aux pays étrangers (dépenses de coopération). En revanche, les calculs faits dans cette note ne retranchent pas des prélèvements obligatoires les transferts aux reste du monde puisqu'ils constituent réellement un prélèvement sur les revenus de la Nation.

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES CONSOLIDÉS NETS
(en % du P.I.B.)

1979	1982	1985	1988	1991
14,0	13,4	14,0	13,9	13,8

Cet indicateur varie beaucoup moins que les autres : il reste pratiquement stable aux alentours de 14 % du P.I.B. (1). Cela montre clairement que l'augmentation du « taux brut » de prélèvements obligatoires est exclusivement due aux dépenses de transferts.

Dès lors, quand on s'interroge sur les conséquences économiques de l'augmentation des prélèvements obligatoires, c'est bien sur l'impact des transferts économiques et sociaux qu'il faut réfléchir.

II. — LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS L'OPTIQUE DES REVENUS DES AGENTS ÉCONOMIQUES

Un contribuable pris individuellement peut connaître le montant des impôts directs et des cotisations sociales qu'il acquitte ainsi que celui des prestations et subventions qu'il reçoit des diverses administrations. Il peut ainsi calculer, soit le « prélevement net » qu'il subit, soit les « concours nets » dont il bénéficie.

Encore son calcul sera-t-il incomplet : il sera dans l'incapacité de connaître avec précision le montant de T.V.A. et de taxes indirectes incorporé dans les biens et services dont il se porte acquéreur ; d'un autre côté, il ignorera la valeur des services et équipements collectifs dont il use « gratuitement ».

Du moins, des calculs relativement simples permettent-ils à un contribuable donné d'appuyer sur quelques chiffres significatifs le coût psychologique des impôts, taxes et cotisations qu'il acquitte.

Il n'en va pas de même au niveau macroéconomique où l'analyse porte, non pas sur des agents individualisables, mais sur les relations entre des agrégats économiques tels que le revenu, la consommation, l'investissement.

A ce niveau, c'est l'ensemble des ménages ou l'ensemble des entreprises qui payent des impôts et reçoivent des transferts et, à supposer que des soldes positifs ou négatifs incontestables puissent être calculés, ils seraient sans relation avec les sentiments de satisfaction ou de frustration relevés à l'échelon des individus.

On comprend dès lors que le seul intérêt des calculs effectués dans les paragraphes qui suivent soit de présenter des indicateurs de prélèvements obligatoires faisant référence à des agrégats un peu moins différenciés que le P.I.B.. On se propose donc de calculer :

- les prélèvements directs sur les ménages en pourcentage de leurs revenus bruts avant impôts ;
- les prélèvements à la charge des entreprises en pourcentage de leurs ressources brutes (valeur ajoutée + subventions).

(1) Sa baisse, en 1981-82, doit être rapprochée de l'augmentation du déficit budgétaire alors observée, en contrepartie d'une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes.

A. — LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS DIRECTS SUR LES MÉNAGES

On étudie ici le rapport, exprimé en pourcentage, entre :

- d'une part (numérateur), les cotisations sociales (salariés et non salariés) et les impôts directs payés par les ménages ;
- et, d'autre part (dénominateur), les ressources brutes, avant impôt, des ménages, au sens de la comptabilité nationale (1)

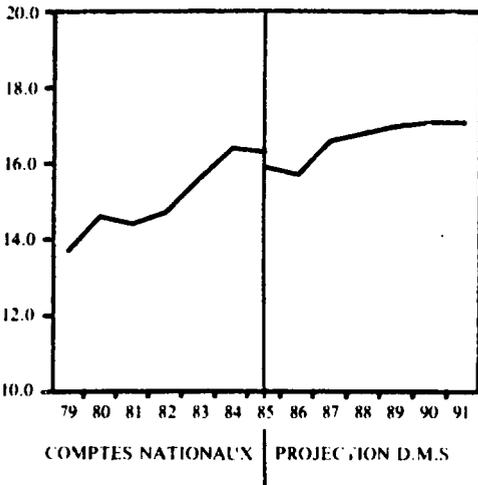
La discontinuité qui apparaît dans les séries de chiffres en 1985 tient à ce que le rattachement des entrepreneurs individuels au secteur « ménages » ne s'effectue pas exactement suivant les mêmes conventions dans les comptes nationaux et dans le modèle D.M.S.

**TAUX DE PRÉLÈVEMENTS DIRECTS SUR LES MÉNAGES
(en % de leurs ressources brutes)**

	Comptes de la Nation			Projection D.M.S.			Variation en points	
	1979	1982	1985	1985	1988	1991	de 1979 à 1985	de 1985 à 1991
TOTAL	13,7	14,7	15,3	15,9	16,8	17,1	+ 2,6	+ 2,1
dont :								
Impôt sur le revenu (1)	4,9	5,15	5,3	5,2	4,9	5,0	+ 0,4	- 0,2

(1) Les comptes de la Nation incluent le prélèvement social de 1 % perçu en 1983-84 dans l'impôt sur le revenu alors que, dans la projection, on l'a rattaché aux prélèvements sociaux.

**COTISATIONS SOCIALES ET IMPÔTS DIRECTS SUR LES MÉNAGES
en % de leurs ressources brutes**



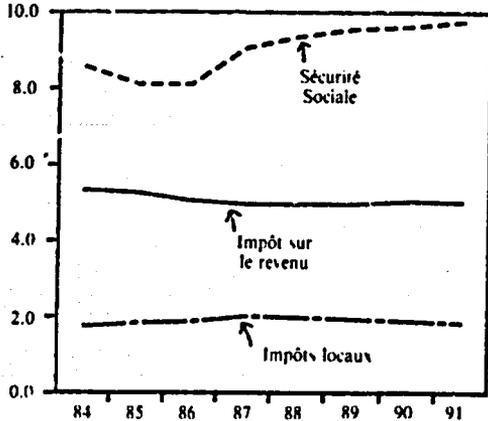
1°) Au cours des années passées, on observe d'abord une augmentation sensible du taux de prélèvements sur les ménages en 1980, puis une quasi-stabilité en 1981-82, et enfin une nouvelle hausse en 1983-84.

C'est en 1984 qu'un maximum est atteint, aussi bien pour l'ensemble des prélèvements que pour l'impôt sur le revenu qui, majoré de la contribution sociale de 1 %, prélève alors 5,6 % des ressources brutes des ménages au lieu de 4,9 % en 1979.

Un renversement de tendance s'esquisse en 1985, conformément aux orientations alors retenues par les pouvoirs publics.

(1) On a obtenu cet agrégat en ajoutant les impôts et cotisations sociales payés par les ménages à leur revenu disponible brut après impôt, tel qu'il ressort des comptes de la Nation, et dans lequel sont inclus les transferts sociaux.

PRÉLEVEMENTS DIRECTS SUR LES MÉNAGES en % de leurs ressources brutes



Au total, le taux de prélèvements sur les ménages augmente de 2,1 points entre 1985 et 1991 (au lieu de 2,6 points entre 1979 et 1985). Cependant, l'essentiel de l'augmentation est imputable au début de période. Au contraire, en 1990-91, le taux de prélèvements se stabilise, grâce notamment à la modération supposée de la fiscalité locale.

3°) Le calcul d'un taux de prélèvements sur les ménages nets des transferts sociaux dépasserait le cadre de cette étude car il faudrait estimer la T.V.A. et les taxes indirectes (taxes sur les carburants par exemple) qui pèsent sur les ménages (1).

Mais on peut, au moins, rechercher si les prélèvements directs augmentent plus vite ou moins vite que les transferts sociaux reçus par les ménages :

— entre 1979 et 1985, la part des transferts sociaux dans les ressources brutes des ménages est passée de 27,3 % à 30,9 % ; elle s'est donc élevée de 3,6 points alors que, dans le même temps, le taux des prélèvements directs ne s'élevait que de 2,6 points ; suivant cette approche, les ménages ont donc été globalement « bénéficiaires ».

— dans la projection à l'horizon 1991, la part des transferts sociaux dans les ressources brutes des ménages n'augmente plus (ce qui constitue une rupture de tendance notable) tandis que le taux de prélèvements directs augmente de 2,1 points ; les ménages sont donc globalement « perdants ».

B. — LE TAUX DE PRÉLEVEMENTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES (hors grandes entreprises nationales)

En se fondant sur les comptes des entreprises tels que les décrit la comptabilité nationale, on se propose d'examiner maintenant le rapport, exprimé en pourcentage, entre leurs débours au titre des prélèvements obligatoires, et l'ensemble de leurs ressources, c'est-à-dire entre :

— d'une part (en numérateur) les cotisations sociales d'employeurs, les impôts liés à la production directement supportés par les entreprises (2) et les impôts directs proprement dits (3) ;

(1) Il serait abusivement simplificateur d'imputer la totalité de ces taxes aux seuls ménages. Sans nul doute, ils en acquittent l'essentiel, mais les administrations, et aussi les entreprises, en supportent une partie.

(2) Il s'agit essentiellement de la taxe professionnelle. On n'a pas tenu compte de la T.V.A. ni des autres impôts sur les produits (dont le principal est la taxe intérieure sur les produits pétroliers) car, bien qu'ils soient collectés par les entreprises, ils pèsent principalement sur les ménages.

(3) Essentiellement l'impôt sur les sociétés.

2°) Pour la période de projection (1986-91), la caractéristique principale est l'augmentation des prélèvements sociaux qui passent de 8,1 % des ressources brutes des ménages en 1985-86 à 9,4 % en 1988 et 9,8 % en 1991 : on a en effet retenu l'hypothèse que l'essentiel du supplément de recettes nécessaire au financement des transferts sociaux serait demandé aux ménages.

Cette augmentation des prélèvements sociaux est plus importante que l'allègement de l'impôt sur le revenu décidé pour 1986-87 et supposé en 1991.

— et d'autre part (en dénominateur), la valeur ajoutée brute des entreprises augmentée des subventions reçues.

On a ensuite calculé un « taux de prélèvements directs nets » en retranchant des impôts et cotisations précités les subventions reçues et en rapportant les résultats de cette soustraction à la valeur ajoutée brute des entreprises.

La discontinuité qui apparaît en 1985 entre les calculs rétrospectifs effectués à partir des comptes de la Nation et les calculs prospectifs déduits du modèle D.M.S. tient aux différences de traitement des entreprises individuelles : dans les comptes de la Nation, le secteur des entreprises ne comprend que les « sociétés et quasi-sociétés » (S.Q.S.) alors que, dans D.M.S., il inclut aussi les entreprises individuelles (E.I.).

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES (hors grandes entreprises nationales)

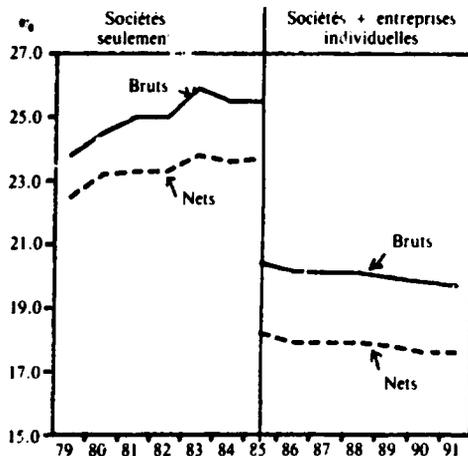
(en % de la valeur ajoutée brute + subventions)

	Comptes nationaux (S.Q.S. seulement)			Projection (S.Q.S. + E.I.)			Variation en points	
	1979	1982	1985	1985	1988	1991	de 1979 à 1985	de 1985 à 1991
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS	23,8	25,0	25,5	20,4	20,1	19,7	+ 1,7	- 0,7
dont :								
• Cotisations sociales	16,6	17,5	17,9	14,3	13,7	13,4	+ 1,3	- 0,9
• Impôts divers à la production (1)	2,7	2,9	3,6	2,5	2,4	2,3	+ 0,9	- 0,2
• Impôts directs (2)	3,6	3,5	3,1	2,9	3,4	3,4	- 0,5	+ 0,5
Prélèvements nets des subventions reçues	22,5	23,3	23,7	18,2	17,9	17,6	+ 1,2	- 0,6

(1) Principalement la taxe professionnelle.

(2) Principalement l'impôt sur les sociétés.

TAUX DE PRELEVEMENTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES



1° Période 1979-85

C'est en 1983 que le taux de prélèvements sur les entreprises atteint son maximum, avant d'amorcer un recul en 1984-85.

L'augmentation, observée entre 1979 et 1983, est due aussi bien aux cotisations sociales qu'aux impôts proprement dits.

Parmi ces derniers, on constate cependant une évolution divergente entre :

- l'impôt sur les sociétés dont le « poids » commence à baisser dès 1982 (en raison de la dégradation des résultats des sociétés) ;
- les impôts divers à la production (dont le principal est la taxe professionnelle) dont le « poids » augmente jusqu'en 1985.

2° Projection 1985-1991

Compte tenu des hypothèses faites sur l'allègement des cotisations des entreprises au titre des allocations familiales et sur la mise à la charge des ménages de la plus grande part du surcroît de prélèvements nécessaire à la Sécurité sociale, le taux des prélèvements sociaux sur les entreprises diminue continuellement.

De même, compte tenu de l'allègement de la taxe professionnelle prévu en 1987 et, ensuite, de la modération supposée de la fiscalité locale, la part des impôts divers à la production fléchit.

En revanche, comme on n'a pas fait l'hypothèse d'une nouvelle réduction de l'impôt sur les sociétés après 1987 (1), le prélèvement au titre des impôts directs augmente (conséquence de l'amélioration des résultats des entreprises) et retrouve, en 1991, son niveau de 1979.

3° Prélèvements bruts et prélèvements nets

Si, entre 1979 et 1985, les entreprises ont vu leur taux de prélèvements obligatoires augmenter, la part des subventions dans leurs ressources brutes s'est accrue. Aussi, le taux de prélèvements nets a-t-il un peu moins augmenté que le taux brut (+ 1,2 point au lieu de + 1,7 point).

A l'inverse, entre 1985 et 1991, la projection a retenu des hypothèses assez restrictives pour l'évolution des subventions aux entreprises : il en résulte que le taux de prélèvements nets baisse moins que le taux brut (respectivement -0,6 et -0,7 point).

(1) En effet, dans la projection à l'horizon 1991, l'allègement simulé des charges des entreprises porte sur le facteur travail (réduction des cotisations sociales).

III. — LES PRÉLÈVEMENTS PUBLICS DANS L'OPTIQUE DE LA DÉPENSE

L'approche proposée ici est très empirique et se fonde sur le tableau le plus simple de la comptabilité nationale, celui qui décrit l'équilibre entre :

— d'un côté, les ressources de l'économie nationale au cours d'une année : P.I.B. + importations ;

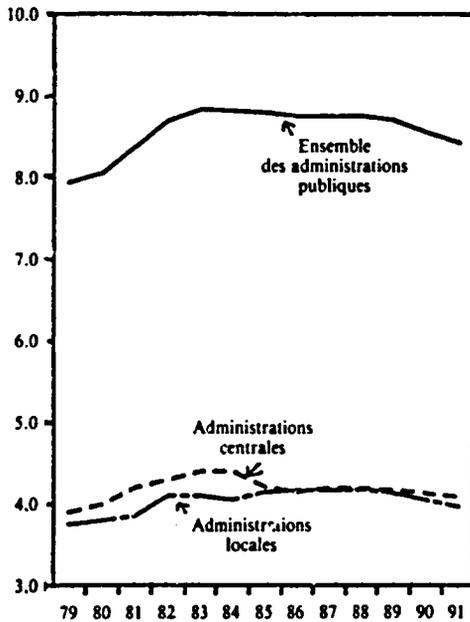
— et, de l'autre côté, l'emploi de ces ressources :

- consommation (en particulier dépenses militaires) et investissements des administrations publiques,
- consommation et investissement-logement des ménages,
- investissements des entreprises,
- exportations.

On se place ainsi dans la « sphère réelle » ; l'ensemble des biens et services acquis par les agents économiques au cours d'une année donnée (1).

Et on se pose alors la question : quelle part de ces biens et services est « absorbée » ou « prélevée » par les administrations ?

DEMANDE DES ADMINISTRATIONS
en % de la demande intérieure finale



(1) Il s'agit des acquisitions faites par des utilisateurs finaux. On ne compte pas les achats des entreprises destinés à être incorporés dans le processus de fabrication.

Le tableau ci-dessous présente les résultats des calculs (1) :

**PART DE LA DEMANDE INTÉRIEURE FINALE
ABSORBÉE PAR LES ADMINISTRATIONS
(biens et services marchands)**

	1979	1982	1985	1988	1991	Variation en points	
						de 1979 à 1985	de 1985 à 1991
Ensemble des administrations publiques	7,9	8,7	8,8	8,7	8,4	+0,9	-0,4
dont :							
— administrations centrales	3,9	4,3	4,2	4,2	4,1	+0,3	-0,1
— administrations locales	3,8	4,1	4,2	4,2	4,0	+0,4	-0,2

Incidemment, on peut noter que les variations du taux de prélèvements ainsi calculé sont un indicateur de l'incidence conjoncturelle de la demande des administrations : effet stimulant lorsque le taux augmente et restrictif lorsque le taux baisse.

Ce taux s'est élevé régulièrement entre 1979 et 1983 (passant de 7,9 % à 8,8 %) sous l'effet des dépenses autant de l'Etat que des collectivités locales.

La stabilisation observée sur les années 1984 à 1986 recouvre une baisse de la part des dépenses de l'Etat et une augmentation de celles des collectivités locales. Ceci doit être rapproché des transferts de compétences liés à la décentralisation.

En 1987-88, la demande des administrations centrales et celle des administrations locales représentent des proportions à la fois stables et égales de la demande intérieure totale.

En fin de projection, la part des administrations locales fléchit plus nettement que celle des administrations centrales car on a supposé que le volume des investissements publics locaux resterait à son niveau de 1988 alors que les dépenses militaires de l'Etat croîtraient plus vite que le P.I.B.

En définitive, on voit que ce taux de prélèvement dans l'optique de la dépense varie peu, tout comme le taux de prélèvements obligatoires nets présenté plus haut.

(1) En numérateur du ratio calculé figurent les consommations intermédiaires des branches non marchandes des administrations (dont 35 à 40 % sont des dépenses militaires) et leur formation brute de capital — y compris variations des stocks — qui, à concurrence d'à peu près 75 %, correspond aux investissements des collectivités locales. Comme dénominateur, on a retenu la demande intérieure finale de biens et services marchands. On raisonne uniquement sur les biens et services marchands (y compris ceux qui sont produits par les administrations).