

N° 99

SÉNAT

LIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les résultats de projections macroéconomiques et l'évolution du commerce mondial,

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président; Gérard Delfau, Bernard Hugo, Marcel Lesbros, Georges Mouly, vice-présidents; Hubert Durand-Chastel, Louis Minetti, secrétaires; Jacques Bellanger, Jacques Braconnier, Roger Husson, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Gérard Miquel, Bernard Pellarin, Jean-Jacques Robert.

Plan - Chômage - Communautés européennes - Cotisations sociales - Croissance mondiale - Dollar - Durée du travail - Finances publiques - GATT - Investissements - Pays d'Asie - Politique budgétaire - Prévisions et projections économiques - Rapports d'information - Régimes sociaux - Salaires - Soldes commerciaux - Taux de change - Yen.

Chapitre IV - Perspectives à moyen terme pour les finances publiques	67
I - L'environnement macroéconomique	68
II - La projection des dépenses sociales	69
III - La projection des prélèvements sociaux	72
IV - La projection des recettes fiscales	75
V - Dépenses et besoins de financement des administrations centrales	79
Encadré : Evolution comparée du solde primaire nécessaire à la stabilisation du rapport dette/P.I.B: et du solde primaire constate en projection.	82
VI - Points de repère sur les finances locales	83

Annexes

<i>Annexe n° 1 : Faut-il souhaiter une dépréciation des monnaies européennes ? (Cette annexe est précédée d'un sommaire détaillé)</i>	87
<i>Annexe n° 2 L'évolution du commerce mondial des produits industriels et les enjeux des négociations du GATT (Cette annexe est précédée d'un sommaire détaillé)</i>	123
<i>Annexe n° 3 . Une projection des finances publiques à l'horizon 1998 (Cette annexe est précédée d'un sommaire détaillé)</i>	169

Au moment où la discussion budgétaire va s'ouvrir au Sénat, la Délégation pour la Planification vous soumet, comme les années précédentes, quelques éléments de réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. Cet exercice permet de faire une **synthèse des différents travaux de projection** suivis ou réalisés par la Division des Etudes macroéconomiques du Sénat sous l'égide de la Délégation.

Certains de ces travaux ont été discutés lors du neuvième Colloque de réflexion économique qui s'est tenu le 29 avril 1993 et qui a fait l'objet du rapport d'information n° 413 (1992-1993), présenté au nom de la Délégation.

Comme à l'habitude, ce Colloque a donné lieu à une réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. La base en a été fournie par une projection à moyen terme de l'économie mondiale⁽¹⁾, établie à l'aide du modèle MIMOSA commun au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.) et à l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.).

Cette année, votre Délégation se fera également l'écho des prévisions à moyen terme (1993-1997) du Centre de Recherches pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises (REXECODE), dont les travaux sont désormais régulièrement suivis par le Service des Etudes du Sénat.

Un certain nombre de **simulations** de mesures de politique économique ont également été réalisées à l'aide du modèle MIMOSA.

Comme chaque année, l'I.N.S.E.E. a établi, pour le compte du Sénat, à l'aide du modèle AMADEUS, une projection à moyen terme de l'économie française destinée à servir de base à la **projection des finances publiques** présentée dans le Chapitre IV et l'Annexe n° 3 à ce rapport.

Enfin, deux études réalisées pour le Sénat sont également **annexées** à ce rapport.

(1) Cette projection a été publiée dans la Lettre de l'O.F.C.E., n° 115, 24 mai 1993, et dans la Lettre du C.E.P.I.I., n° 113-114, mai-juin 1993.

La première, réalisée par l'Equipe responsable du modèle MIMOSA, étudie les conséquences macroéconomiques d'une dépréciation des monnaies européennes. La seconde, réalisée par un groupe d'expert du C.E.P.I.I. et de l'Université d'Orléans analyse l'évolution du commerce mondial de produits industriels et les enjeux des négociations du GATT.

CHAPITRE I

PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES À MOYEN TERME

Les perspectives à moyen terme, d'une part de l'économie mondiale et, d'autre part, de l'économie française, présentées dans ce chapitre, résultent de la confrontation de deux exercices de nature différente :

- d'une part, une projection réalisée à l'aide d'un modèle macroéconomique multinational, MIMOSA ;

- d'autre part, une prévision présentée de l'Institut REXECODE.

Au cours des dernières années en effet, les fluctuations conjoncturelles ont été sensiblement plus marquées que ce que n'indiquaient les modèles. Il est ainsi apparu utile à votre Rapporteur de confronter une projection réalisée à l'aide d'un modèle à une prévision.

Un modèle offre certes un cadre global parfaitement cohérent, mais aussi relativement "linéaire" et contraignant ; une prévision, hors modèle et à dire d'expert, n'a pas le même souci de cohérence mais prend mieux en compte des variations de court terme.

Ainsi que le montrent les développements ci-dessous, on peut être surpris au terme de cette "confrontation" par la convergence des résultats obtenus et par la similitude des questions soulevées.

Parmi celles-ci, votre Rapporteur en retiendra trois qui lui paraissent déterminantes pour la croissance européenne :

- les tendances de l'investissement,
- les politiques budgétaires,
- les perspectives du chômage.

I. - QUELLE CROISSANCE POUR L'ÉCONOMIE MONDIALE ?

A.- Les taux d'intérêt

Des taux d'intérêts réels (soit le ^{taux} taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation) supérieurs au taux de croissance affectent l'activité essentiellement par deux canaux :

- les entreprises doivent augmenter leurs profits pour ne pas aggraver leur endettement, ce qui les conduit à un ajustement, soit des salaires, soit des effectifs ;

- les administrations doivent dégager un excédent hors charges d'intérêt si elles veulent stabiliser le poids de la dette publique, ce qui les conduit à mener des politiques budgétaires restrictives.

Dans une phase de diminution des tensions inflationnistes et de faible utilisation des capacités de production, le niveau des taux d'intérêt en Europe (de l'ordre de 6,5 % pour les taux d'intérêt à trois mois en Allemagne) ne paraît pas compatible avec la récession que connaissent la plupart des économies européennes.

Malgré leur décline depuis 1992 (de l'ordre de 3 points), les taux d'intérêt à court terme européens sont encore très supérieurs aux taux américains ou japonais (environ 3 %).

L'hypothèse d'une poursuite de la baisse des taux d'intérêt européens fonde aujourd'hui la plupart des prévisions. La projection réalisée à l'aide du modèle MIMOSA retient ainsi une réduction de 1 point des taux d'intérêt à court terme en Europe, qui devraient s'établir à 5,5 % en 1998.

Le contexte récessif actuel ne pourrait-il pas se traduire par une baisse plus marquée des taux d'intérêt ? C'est l'hypothèse retenue dans la prévision réalisée par REEXECODE qui envisage pour l'Allemagne (comme pour la France) un taux à trois mois stabilisé à 3,5 % en 1995 et 1996.

Inversement, la sortie de récession provoquerait une hausse des taux aux Etats-Unis et au Japon : les deux prévisions retiennent une hausse de 1 point à 1,5 point des taux d'intérêt dans ces deux pays.

Ce mouvement de ciseaux entre les taux d'intérêt européens d'une part, et les taux d'intérêt américains et japonais d'autre part, se traduirait par une dépréciation des monnaies européennes par rapport au dollar et au yen (l'impact macroéconomique d'une dépréciation des monnaies européennes est décrit au Chapitre II de ce rapport).

B.- La croissance

L'économie mondiale, prise dans son ensemble, n'est pas à proprement parler en situation de crise : sa croissance serait de l'ordre de 2 % en 1993 et de 3 % en 1994.

● Les prévisions de croissance (tant dans la projection MIMOSA que dans la prévision REXECODE) des pays développés apparaissent ainsi relativement optimistes pour le court terme. Elles anticipent une reprise de l'activité économique dans ces pays, sensible dès 1994. Cet optimisme est fondé sur quatre considérations :

- Aux Etats-Unis, la forte baisse des taux d'intérêt à court terme, la reprise de l'investissement et la sous-évaluation du dollar ont permis une reprise saine de l'activité.

- La mise en oeuvre d'un plan de relance budgétaire, ainsi que le bas niveau des taux d'intérêt, devraient permettre une reprise de l'économie japonaise.

- Les conditions d'une croissance équilibrée des pays en développement, après les années de surendettement, paraissent réunies.

- Il ne semble pas y avoir de raison de prévoir une hausse des prix du pétrole.

Dans ces conditions, le regain d'activité des pays de l'O.C.D.E. devrait être notable dès 1994 (2,2 % selon REXECODE, 2,4 % selon MIMOSA contre 1,2 % en 1993).

● A moyen terme, les prévisions d'activité des pays développés paraissent plus pessimistes. Le taux de croissance annuel moyen de l'O.C.D.E. sur la période 1993-1998 serait limité à 2,3 % selon la projection MIMOSA (et 2,2 % dans la prévision REXECODE sur la période 1993-1997).

Trois raisons principales peuvent expliquer la faiblesse de la croissance à moyen terme des pays développés :

- la modération de la consommation des ménages en raison de gains de pouvoir d'achat des salaires limités ;

- la persistance, malgré leur décreue en cours, de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance ;

- l'orientation restrictive des politiques budgétaires afin de limiter les déficits publics apparus dans la quasi-totalité des pays développés (cf. page 20).

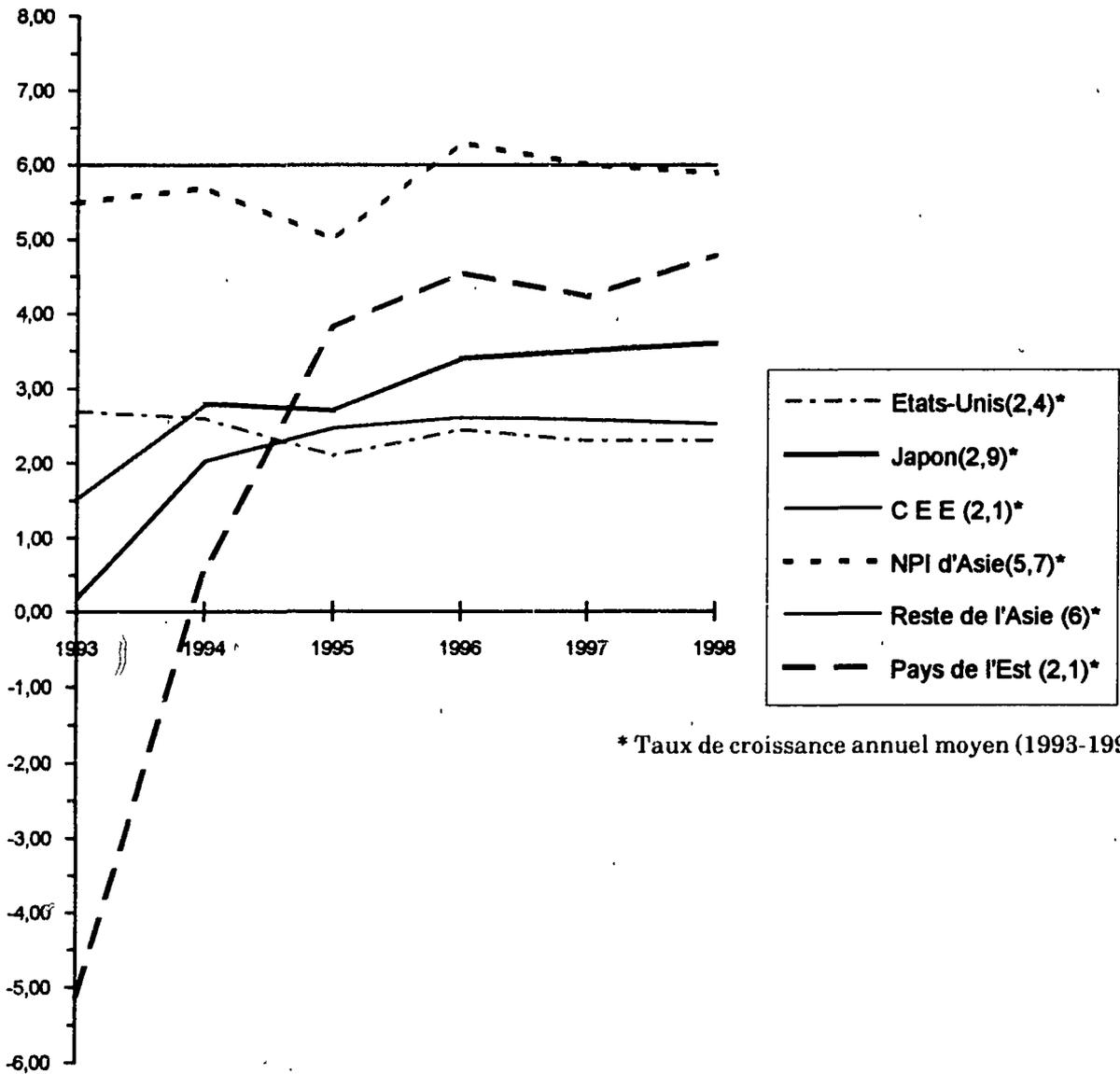
• Les perspectives de croissance de l'O.C.D.E. devraient être ainsi relativement médiocres comparées à celles de l'économie mondiale dans son ensemble. Selon les deux prévisions considérées, celle-ci croîtrait en effet de 3 % par an environ au cours des cinq prochaines années.

Ce chiffre reflète la poursuite de l'expansion rapide des nouveaux pays industrialisés d'Asie (les quatre "Dragons" : Hong-Kong, Taïwan, Singapour, Corée du Sud) qui croîtraient à un rythme annuel de 5,7 % selon MIMOSA et l'essor des autres pays peuplés d'Asie (Chine et Inde notamment) dont le taux de croissance annuel moyen se situerait aux environs de 6 %.

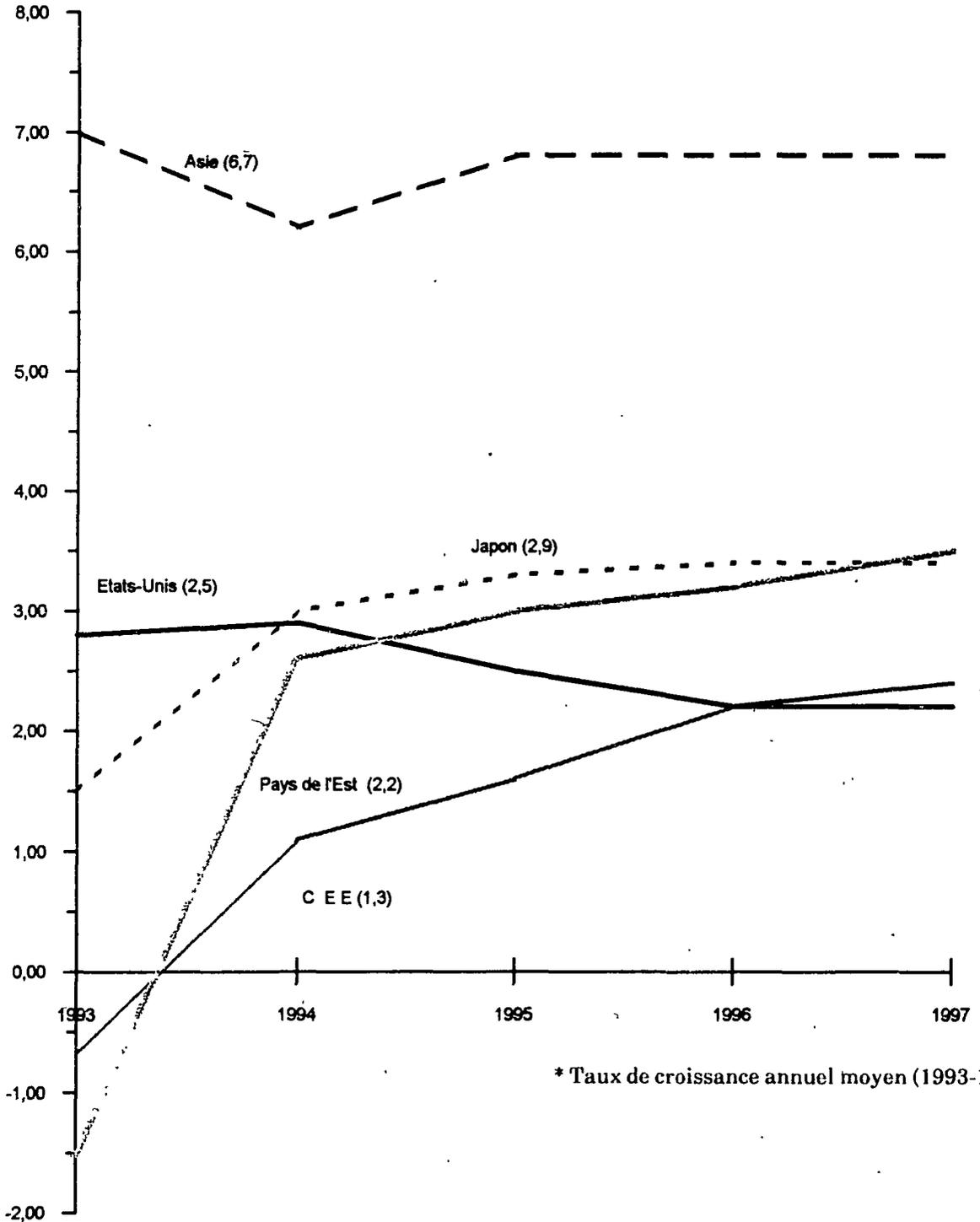
La croissance des pays de l'Est, encore négative en 1993, serait soutenue en fin de période (4,2 % selon MIMOSA et 3,5 % selon REXECODE en 1997).

Les deux graphiques ci-dessous illustrent, pour quelques grandes zones économiques, les évolutions qui viennent d'être décrites.

Taux de croissance du volume du P.I.B. (en %) Projection MIMOSA



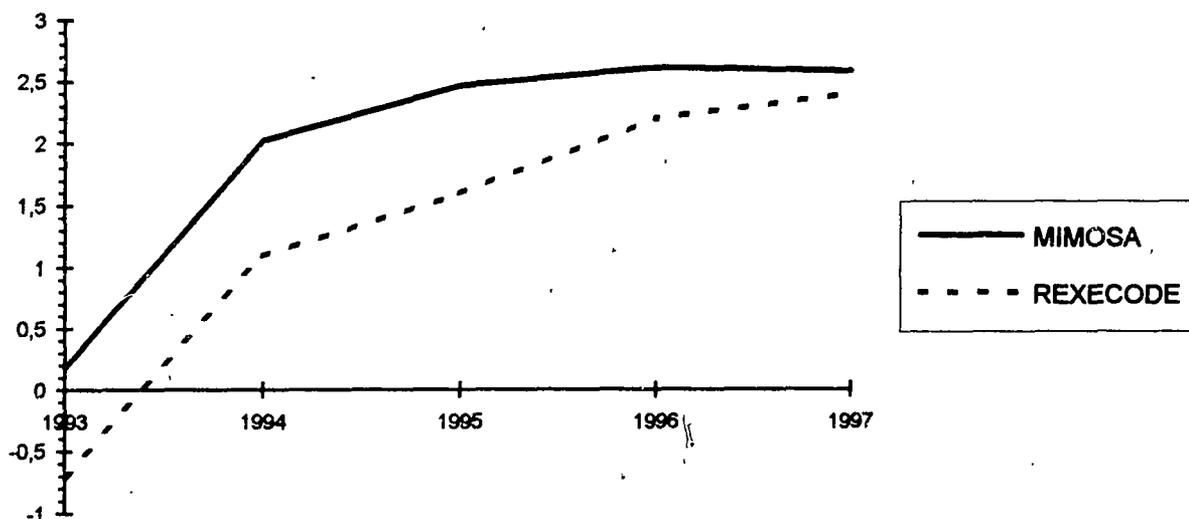
Taux de croissance du volume du P.I.B. (en %) Prévision REXECODE



* Taux de croissance annuel moyen (1993-1998)

Ces graphiques font notamment clairement apparaître la faiblesse de la croissance en Europe. Ainsi qu'on peut le voir ci-après, ce phénomène est encore plus marqué dans la prévision REXECODE que pour MIMOSA.

Taux de croissance de la C.E.E.



Le taux de croissance annuel moyen de la Communauté européenne serait ainsi de 2,1 % dans la projection MIMOSA (1993-1998) contre 1,3 % dans la prévision REXECODE (1993-1997).

Deux raisons peuvent expliquer une telle différence :

- le "point de départ" des prévisions : REXECODE retient une croissance négative pour l'Europe en 1993 (- 0,7 %), relativement proche des dernières prévisions conjoncturelles, alors que le modèle MIMOSA - un modèle a, par nature, tendance à atténuer les fluctuations de court terme - indique une croissance légèrement positive en 1993 (0,2 %).

- les deux prévisions convergent sur l'analyse des freins à la croissance à moyen terme de l'Europe, mais divergent quant à leurs conséquences. La divergence la plus sensible concerne ainsi l'ampleur de la reprise en Allemagne de l'Ouest : REXECODE

prévoit un taux de croissance annuel moyen entre 1993 et 1997 de 0,6 % seulement (en raison notamment de hausses salariales excessives, de pertes de parts de marché mondial et de l'impact récessif du redressement des comptes publics), contre 1,7 % dans la projection MIMOSA.

II.- QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?

Une réflexion sur les perspectives à moyen terme de l'économie française ne peut s'abstraire de l'environnement conjoncturel. La France est en effet en récession depuis la fin de l'année 1992 : la question qui se pose ainsi est celle du redémarrage de l'activité.

Trois aspects de ce problème seront brièvement présentés :

- la date de cette "reprise",
- les raisons d'un redémarrage de l'activité,
- l'ampleur du rythme de croissance à moyen terme.

● Le calendrier de la sortie de récession divise les prévisionnistes.

Selon les hypothèses macroéconomiques associés au projet de loi de finances pour 1994, la stabilisation que connaît l'économie française à la mi-93 indiquerait que le creux du cycle a été atteint. Le redémarrage de l'activité devrait ainsi se produire avant la fin de l'année. Celui-ci bénéficierait du soutien de la consommation des ménages grâce à une baisse du taux d'épargne, et d'un arrêt de la chute des investissements des entreprises dont les perspectives de demande s'amélioreraient.

Selon d'autres instituts, au contraire, la conjoncture devrait à nouveau se dégrader avant la fin de l'année. Le redémarrage de l'activité ne serait perceptible qu'au milieu de 1994. Plusieurs raisons sont avancées à l'appui de ce diagnostic : une sortie de

récession pour l'Allemagne plus tardive que prévu, l'absence de gains de pouvoir d'achat des salaires ou le maintien à un niveau élevé des taux d'intérêt à court terme qui favorise les placements liquides.

Or, il suffit d'un léger décalage dans le moment du retournement de l'activité pour que le taux de croissance moyen de 1994 diffère sensiblement.

On peut voir dans le tableau ci-dessous qu'il en résulte des prévisions de croissance sensiblement différentes pour 1994 :

	Gouvernement	B.I.P.E.	O.F.C.E.	REXECODE
Taux de croissance du P.I.B. en 1994	1,4 %	0,9 %	0,3 %	0,8 %

B.I.P.E. : Bureau d'Informations et de prévisions économiques

O.F.C.E. : Observatoire français des Conjonctures économiques

● A la différence des récessions de 1974-1975 et de 1981-1982, la récession actuelle ne résulte pas d'un choc "exogène", en l'occurrence la hausse du prix du pétrole, sauf à considérer, comme le font certains économistes, que la hausse des taux d'intérêt en Europe, suite à la réunification allemande, constitue bien un choc exogène. Il semble néanmoins que le ralentissement de l'économie française était sensible depuis la fin de 1990 (le P.I.B. n'a crû que de 0,6 % en 1991) et indépendant de la hausse des taux d'intérêt, et qu'au contraire, la réunification, en augmentant les débouchés des entreprises françaises, n'a fait que retarder un ralentissement plus marqué⁽¹⁾.

La crise actuelle résulterait ainsi du retournement "endogène" de la conjoncture. Elle présente ainsi quelques similitudes avec les crises périodiques que connaissaient les pays industrialisés avant la seconde guerre mondiale.

L'ouverture croissante des économies et des marchés, ainsi que la libéralisation des mouvements de capitaux qui rend inefficaces les politiques nationales de stabilisation, seraient à

(1) L'impact de la réunification allemande sur l'économie française a été analysé dans le rapport d'information de votre Délégation n° 87 (Sénat 1991-1992).

l'origine de cette situation nouvelle, ou de ce retour à une situation ancienne. Nos économies deviendraient ainsi plus sensibles aux fluctuations naturelles des économies de marché, ou en d'autres termes plus "cycliques".

Le thème de la réapparition des cycles conjoncturels a fait l'objet de nombreux développements théoriques récemment, en particulier ceux qui considèrent que ces fluctuations cycliques auraient une dynamique endogène⁽¹⁾ : autrement dit, la récession découlerait d'une phase d'expansion et la récession de la reprise.

Cette approche semble décisive pour justifier un pronostic de reprise car, à l'inverse, certains soutiennent que la "dérégulation" des économies bloquerait toute possibilité de reprise après la récession : l'augmentation du chômage et la flexibilité accrue des salaires freinent la consommation des ménages, les administrations publiques dont les comptes sont dégradés en phase de récession ne peuvent plus soutenir l'activité, et dans un contexte de chute de la demande, les perspectives de profits sont insuffisantes pour que les entreprises investissent.

Au contraire, selon les nouvelles théories de cycles, la chute de l'activité s'amortit en rendant à nouveau solvables les acheteurs les uns après les autres. Le comportement d'épargne des ménages apparaît essentiel pour initier ces retournements : celle-ci baisse en phase de reprise, remonte puis se stabilise en fin de croissance et enfin remonte à nouveau à l'approche de la récession. Symétriquement, la baisse de la valeur des actifs - et en particulier de l'immobilier - est une condition de la reprise de l'activité.

Ce survol excessivement schématique explique néanmoins que l'analyse du taux d'épargne des ménages soit aujourd'hui déterminante pour les prévisions à court terme.

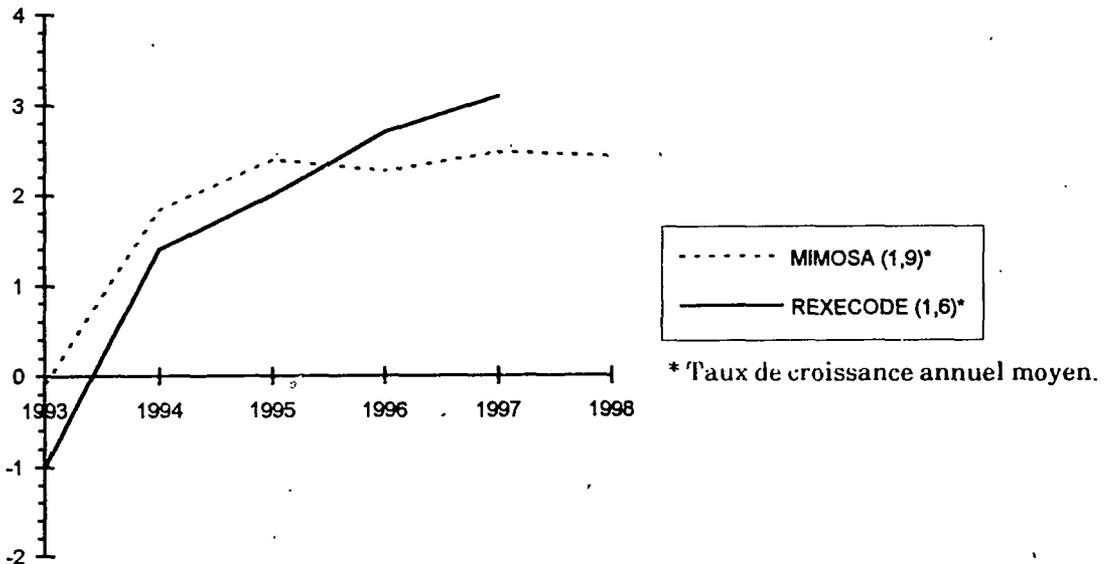
• Si l'on entend par "reprise" un rythme de croissance proche de la croissance tendancielle - soit 2,5 % environ pour l'économie française -, il est clair, quelles que soient les analyses retenues, que celle-ci n'interviendra pas en 1994.

(1) Un numéro spécial de la revue de l'Observatoire français des Conjonctures économiques - n° 45 de juin 1993 - a été consacré aux théories des cycles (voir notamment "Eléments pour une approche endogène des retournements conjoncturels" par Philippe SIGOGNE et Jacques ADDA).

Comme le montre le graphique ci-dessous, le rythme de croissance de l'économie française ne redevient supérieur à 2 % qu'en 1995 selon la projection MIMOSA (2,4 %), et en 1996 selon REXECODE (2,7 %). Par la suite, il se stabilise dans la projection MIMOSA alors qu'il continue à augmenter pour REXECODE (3,1 % en 1997).

Cela donne ainsi des **profils** sensiblement différents aux deux prévisions, **malgré des taux de croissance annuels moyens** entre 1993 et 1997 **relativement proches** (1,6 % pour REXECODE et 1,9 % pour MIMOSA).

Taux de croissance de l'économie française



La projection MIMOSA semble ainsi plus optimiste à court terme, mais par la suite la croissance française semble manquer de "moteur". Au contraire, la prévision REXECODE est pessimiste à court terme mais le rythme de croissance s'accélère sensiblement en fin de période (3,1 % en 1997).

III.- TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT

Dans une phase de reprise de l'activité, l'investissement des entreprises joue généralement un rôle "accélérateur" : sa croissance est alors supérieure à celle du P.I.B. Les entreprises investissent à la fois pour répondre à l'augmentation de la demande et pour moderniser la production.

Toutefois, il semble peu probable que le redémarrage de l'activité s'accompagne prochainement d'une forte croissance de l'investissement des entreprises : celui-ci ne jouerait pas son rôle accélérateur traditionnel, pour deux raisons :

1°) Dans la plupart des économies développées, **l'investissement productif doit continuer à baisser pour freiner une croissance excessive du stock de capital.**

Entre 1987 et 1990, l'investissement des entreprises des pays de l'O.C.D.E. a progressé de 28 % alors que le P.I.B. n'augmentait que de 14 %. Le phénomène a contribué au **rajeunissement du stock de capital productif.**

De ce fait, les générations de machines qui constituent désormais le capital sont récentes et donc **peu concernées par le déclassement.** Le stock de capital a ainsi acquis une grande **inertie** : les entreprises investissent certes moins dans une conjoncture déprimée, mais comme les **déclassements d'équipements sont beaucoup moins nombreux qu'auparavant,** le stock de capital continue à augmenter. Malgré la chute de l'investissement, la croissance du capital productif s'est ainsi poursuivie dans le contexte récent du ralentissement de l'activité.

Ces évolutions se traduisent également dans les pays développés par une **baisse de la productivité du capital** (mesurée par le rapport du P.I.B. au capital productif).

L'institut REXECODE a évalué pour quelques pays quelle serait la progression du stock de capital productif, même sous **l'hypothèse d'une croissance nulle de l'investissement** (cf. tableau ci-dessous).

**PROGRESSION DU STOCK DU CAPITAL PRODUCTIF
SOUS L'HYPOTHÈSE D'UNE CROISSANCE NULLE DE L'INVESTISSEMENT**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
FRANCE	2,5	2,1	1,9	1,7	1,6	1,4
ROYAUME-UNI	2,3	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8
R.F.A.	3,8	3,6	3,3	3,1	2,9	2,8

Source : REXECODE.

Cette simulation montre que la progression "spontanée" du stock de capital ne s'infléchit que lentement. Cela amène à considérer, compte tenu de l'atonie de la croissance économique au cours des prochaines années, que **seule une baisse de l'investissement** permettrait d'ajuster le stock de capital à la production et d'infléchir l'évolution de la productivité du capital.

2°) Une reprise de l'investissement semble exclue en raison de la sous-utilisation de l'appareil productif

Votre Rapporteur avait souligné l'année dernière⁽¹⁾, à partir des analyses menées par l'Equipe responsable du modèle MIMOSA, la **tendance à l'augmentation du volume de capital** nécessaire pour une quantité de production donnée. En outre, le haut niveau des taux d'intérêt réels rend extrêmement **coûteuse l'acquisition du capital**.

Il résulte de ces deux éléments que, pour une croissance donnée, les entreprises sont contraintes de dégager **plus de profits** pour faire croître leur capacité de production à un rythme satisfaisant sans s'endetter.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce **surcroît de profit a effectivement été dégagé** dans les pays européens.

(1) Rapport d'information n° 52 (Sénat 1992-1993), pages 10 et suivantes.

**PART DES PROFITS DANS LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (1974-1992)
DE QUELQUES PAYS EUROPÉENS**

	Jusqu'en 1974	1975-1979	1980-1989	1990-1992
ALLEMAGNE	36,5	33,6	34,1	37,5
FRANCE	33,0	29,4	31,4	36,1
ROYAUME-UNI	31,0	30,3	31,3	28,8
ENSEMBLE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	32,5	30,0	32,1	35,0

Sources : O.C.D.E., Calculs MIMOSA - C.E.P.I.I. - O.F.C.E.

Il semble donc, malgré le fort niveau des taux d'intérêt réels, que ce ne sont pas les contraintes de financement qui empêchent aujourd'hui les entreprises d'augmenter leur investissement.

La projection réalisée par l'Équipe responsable du modèle MIMOSA montre que la faiblesse de l'investissement résulte plutôt de la faiblesse de la demande anticipée par les entreprises.

Le bas niveau du taux d'utilisation des capacités de production (cf. tableau ci-dessous) montre effectivement que les entreprises ne connaissent pas, en moyenne, de tensions pour produire les biens qui leur sont commandés. De plus, une relance de l'activité ne buterait pas, à court terme, sur une insuffisance des capacités de production.

**TAUX D'UTILISATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION
DANS L'INDUSTRIE**

	Maximum atteint en 1989-1990	Situation début 1993
ALLEMAGNE DE L'OUEST	90	78,8
FRANCE	86,3	77,9
ITALIE	80,8	73,4
ROYAUME-UNI	90,6	73,8

Source : O.C.D.E..

*

Les deux analyses, relatives aux tendances à moyen terme de l'investissement, développées ci-dessus, se rejoignent ainsi dans le constat que, plus que tout autre élément, ce sont les faibles perspectives de croissance, et donc de **demande adressée aux entreprises**, qui justifieraient une évolution très modérée de leur investissement, laquelle **contribuerait à déprimer encore davantage l'activité.**

IV.- LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES EN EUROPE

Au terme d'une analyse de l'évolution des finances publiques en Europe depuis le début des années soixante-dix, l'Observatoire français des conjonctures économiques constate *"que le premier choc pétrolier a marqué une profonde cassure et a été à l'origine de la dégradation des finances publiques : en induisant un ralentissement de la croissance, il a privé les Etats de ressources au moment où le gonflement du chômage les poussait à pratiquer la relance. La chute du dollar liée à la fin du Système monétaire international a favorisé, en Europe et singulièrement en Allemagne, une certaine désinflation qui a achevé de convaincre les autorités politiques de la nécessité de maintenir une forte demande publique. Le retour de bâton a été sévère dans les années quatre-vingt, et c'est finalement la croissance inespérée de 1986-1989 qui a permis aux Etats d'assouplir la rigueur. La récession amorcée depuis 1991 les trouve dans une situation 'assainie mais sans marges de manoeuvre"*⁽¹⁾.

Effectivement, le ralentissement de l'activité au début des années quatre-vingt-dix a illustré la fragilité de la situation des finances publiques des pays européens face au retournement du cycle économique (cf. tableau ci-dessous). En 1992 et 1993, les soldes budgétaires se sont fortement dégradés dans les pays qui, comme la France et l'Allemagne, **n'ont pas cherché à compenser le ralentissement des recettes consécutif à la récession.**

Au Royaume-Uni, la politique budgétaire a été utilisée pour **relancer l'activité** : il en est résulté une aggravation spectaculaire du déficit budgétaire. Les autres pays européens ont abordé la récession avec des finances publiques **déjà dégradées** : ils ont ainsi été contraints de mettre en oeuvre des politiques budgétaires rigoureuses pour contenir les dérapages.

Au total, une **convergence** au sein des pays européens s'est dessinée, avec une **élévation moyenne** du niveau de déficit et de dette : les pays en équilibre à la fin des années quatre-vingt ont

(1) *"Finances publiques en Europe : un blocage généralisé"* par Jean-Marc DANIEL, Alain GUBIAN, Hélène HARASTY. Revue de l'O.F.C.E. n° 46 - Juillet 1993.

laissé croître leurs déficits, alors que les pays déficitaires ont cherché à les contenir.

DETTE PUBLIQUE BRUTE ET DÉFICIT PUBLIC DANS LES PAYS EUROPÉENS

	1992		1993*	
	Déficit public	Dettes publique	Déficit public	Dettes publique
BELGIQUE	6,9	132,6	7,0	137,6
DANEMARK	2,4	74,7	4,4	80,4
ALLEMAGNE	2,8	44,8	4,6	51,4
GRECE	13,8	106,7	13,2	110,2
ESPAGNE	4,5	48,5	4,7	53,4
FRANCE	3,9	52,4	5,9	58,2
IRLANDE	2,4	94,8	3,4	95,6
ITALIE	9,5	108,0	10,4	115,0
LUXEMBOURG	1,6	6,7	2,0	8,8
PAYS-BAS	3,3	79,6	3,8	83,4
PORTUGAL	5,4	63,5	5,7	64,6
ROYAUME-UNI	6,2	45,7	7,7	51,9
ENSEMBLE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	5,1	63,8	6,3	69,0

* Prévisions

Source : Commission européenne (septembre 1993).

Le tableau ci-dessus permet de mettre en évidence la question centrale soulevée par l'ensemble des prévisions à moyen terme : **les pays européens peuvent-ils renouer avec la croissance sans aggraver leur déficit public ?** La politique économique hésite entre deux voies :

- relancer la croissance grâce à une baisse des taux d'intérêt et à une augmentation des déficits publics ;

- restaurer les équilibres budgétaires par un ralentissement des dépenses publiques et une hausse de la fiscalité.

Les deux prévisions décrites dans ce rapport retiennent à des degrés divers l'hypothèse que la seconde voie sera privilégiée pour plusieurs raisons :

- la volonté des Etats de stopper la dynamique propre de la dette publique lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance ;

- le souci de respecter les critères budgétaires imposés par le Traité de Maastricht ;

- l'espoir qu'une réduction des déficits publics pourrait se traduire par une baisse des taux d'intérêt.

C'est cette orientation qu'illustrent les programmes de convergence présentés par les pays européens dans la perspective de l'Union économique et monétaire, singulièrement les programmes de convergence français et allemand qui se fixent des objectifs particulièrement contraignants à moyen terme : ceux-ci retiennent par exemple un déficit public de 2 % en 1997 pour la France et un déficit public allemand de 3 % en 1995.

Toutefois, la résorption des déficits publics pourrait s'avérer difficile. En l'absence d'un fort regain de croissance, le rétablissement des équilibres budgétaires exige en effet un durcissement de la politique économique, lequel pèse lui-même sur la croissance.

C'est pourquoi la projection MIMOSA et la prévision REXECODE retiennent certes l'hypothèse de politiques budgétaires rigoureuses - qui freinent donc la croissance à moyen terme - : celles-ci seraient toutefois moins rigoureuses que celles annoncées aujourd'hui.

Les deux tableaux ci-dessous décrivent ainsi l'évolution à moyen terme des finances publiques lorsqu'on privilégie ce scénario "intermédiaire".

Le premier tableau résulte de calculs réalisés par l'Observatoire français des conjonctures économiques sur la base de la projection MIMOSA.

Le second tableau décrit l'évolution des indicateurs de finances publiques de quelques grands pays européens dans la prévision REXECODE : celle-ci est sensiblement meilleure que

dans la projection établie à partir du scénario MIMOSA, en raison principalement d'hypothèses de taux d'intérêt plus favorables.

EVOLUTION À MOYEN TERME DE LA DETTE ET DU SOLDE PUBLICS DANS LES PAYS EUROPÉENS

Projection à partir du scénario MIMOSA

Dette brute / P.I.B. Solde public / P.I.B.	1993*	1996**	1999**
ALLEMAGNE DE L'OUEST	46,6 -4,1	64,8 -4,6	70,9 -4,4
FRANCE	56,7 -5,7	65,5 -4,3	71,0 -3,5
ITALIE	114,5 -9,5	121,9 -9,1	124,3 -6,2
ROYAUME-UNI	47,8 -8,3	55,7 -5,2	58,9 -3,5
BELGIQUE	140,0 -6,6	140,3 -5,4	134,9 -3,7
DANEMARK	65,7 -3,8	71,1 -3,1	72,3 -1,5
PAYS-BAS	79,7 -3,6	71,6 -2,6	79,1 -1,7
IRLANDE	95,1 -3,7	89,5 -2,1	81,5 -1,6
ESPAGNE	55,7 -5,4	59,5 -3,6	62,2 -3,2
PORTUGAL	66,2 -4,6	62,4 -3,3	56,4 -1,8
GRÈCE	90,9 -10,4	92,2 -8,1	94,2 -6,6
LUXEMBOURG	5,6 -0,5	5,2 -0,4	5,8 -0,5

Prévision REXECODE

Dette brute / P.I.B. Solde public / P.I.B.	1993	1996	1997
ALLEMAGNE	49,4 -3,7	66,6 -3,3	67,3 -3,2
FRANCE	57,3 -5,1	59,7 -2,5	58,8 -2,2
ROYAUME-UNI	52,4 -8,0	58,0 -4,5	58,3 -3,8
ITALIE	112,7 -9,8	113,1 -5,5	111,6 -5,4
ESPAGNE	49,5 -5,0	52,9 -4,3	53,7 -4,2

Source : REXECODE.

* Prévision O.C.D.E.

** Projection O.F.C.E.

Sources : O.C.D.E., MIMOSA, O.F.C.E.

Ainsi que l'illustrent les résultats présentés ci-dessus, le schéma d'évolution retenu permet un assainissement très lent de la situation budgétaire. Celle-ci demeure toutefois peu satisfaisante à moyen terme, en particulier au regard des critères retenus par le Traité de Maastricht pour l'entrée dans l'Union économique et monétaire. Pourtant, la politique budgétaire évolue selon ces prévisions sur une "ligne de crête" entre deux scénarios potentiels plus traumatisants :

- le premier serait celui d'une **poursuite de la récession** si les pays européens cherchaient à retrouver **plus vite** l'équilibre budgétaire ;

- le second serait celui d'une **aggravation** beaucoup plus forte de l'**endettement public**, si les politiques budgétaires étaient plus accommodantes pour encourager le redémarrage de l'activité.

Il serait donc aisé de tracer autour du scénario moyen qui a été retenu dans ces prévisions des variantes de politiques budgétaires qui modifieraient sensiblement soit les résultats à moyen terme pour la croissance et l'emploi en Europe, soit les conditions de la réalisation de l'Union économique et monétaire.

V.- LES PERSPECTIVES DU CHÔMAGE EN EUROPE

En 1992, le taux de chômage dans la Communauté européenne était supérieur de deux points à la moyenne de l'O.C.D.E., alors que, jusqu'en 1977, il lui était inférieur. Le chômage tend ainsi à devenir un problème spécifiquement européen.

Dans une étude réalisée pour le Parlement européen⁽¹⁾, l'Equipe responsable du modèle MIMOSA a simulé l'évolution du chômage à l'horizon 2000. Celle-ci montre que la situation du marché du travail serait globalement très difficile dans l'ensemble de la Communauté européenne (avec un taux de chômage de 11,6 % en 2000) et plus particulièrement en France (14 % en 2000). Cette étude a par ailleurs évalué le taux de croissance

(1) Cette étude a été actualisée dans la revue du C.E.P.I.I. n° 55 - 3ème trimestre 1993 "Quelle politique de croissance en Europe ?"

nécessaire pour que le taux de chômage revienne à un niveau de 5 % en 2000.

Les résultats de cette simulation sont présentés dans le tableau ci-dessous :

CHÔMAGE EN 2000 ET CROISSANCE NÉCESSAIRE POUR LE RAMENER À 5 %

Pays	PIB en volume*	Population active*	Productivité du travail*	Chômage en 2000 dans MIMOSA**	Croissance nécessaire***
ALLEMAGNE DE L'OUEST	2,4	-0,1	2,8	8,8	4,9
BELGIQUE	1,5	0,1	1,7	12,1	4,5
DANEMARK	1,6	0,3	1,2	6,8	2,5
ESPAGNE	2,2	0,7	1,5	15,2	7,1
FRANCE	1,8	0,5	1,8	14,0	5,9
GRÈCE	2,0	0,4	1,7	7,4	3,3
IRLANDE	2,6	0,3	2,7	17,8	8,6
ITALIE	1,6	0,2	1,7	13,5	5,1
PAYS-BAS	1,6	0,9	1,0	10,1	3,4
PORTUGAL	2,3	0,6	2,1	7,9	3,8
ROYAUME UNI	1,4	0,2	1,8	11,7	4,7
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	1,9	0,3	2,0	11,6	5,1

* Taux de croissance annuel moyen prévu de 1990 à 2000.

** Taux de chômage prévu en 2000, en % de la population active disponible.

*** Taux de croissance annuel moyen du PIB réel pour ramener le taux de chômage à 5 % en 2000.

Sources : MIMOSA, CEPPI-OFCE, OCDE, Banque mondiale.

Les taux de croissance nécessaires entre 1994 et 2000 pour ramener le taux de chômage à 5 % diffèrent fortement selon les pays : de 2,5 % au Danemark à 8,6 % en Irlande en passant par 5,9 % pour la France. Toutefois, un taux de croissance de 5 % paraîtrait un bon ordre de grandeur pour l'ensemble de la Communauté.

Ce taux de croissance n'est évidemment pas envisageable. Est-il pour autant inutile de rappeler qu'une croissance plus vigoureuse en Europe que celle décrite dans les diverses prévisions permettrait d'atténuer très sensiblement la **problématique du chômage** ? Il faut rappeler à cet égard que le taux de chômage en Europe a baissé de 2,5 points pendant les années de forte croissance 1985-1990. Par ailleurs, une croissance plus vigoureuse permet de dégager un certain nombre de solutions pour faire face à la montée du chômage : les travailleurs des

secteurs les plus concernés peuvent trouver plus facilement un nouvel emploi ; l'augmentation des recettes fiscales et des cotisations sociales, ainsi que la baisse des prestations-chômage, permettent de limiter les charges salariales et d'améliorer la compétitivité ; des expériences de réduction de la durée du travail seraient facilitées s'il était proposé aux salariés, en contrepartie de la baisse du temps de travail, **de moindres gains de pouvoir d'achat** plutôt que des baisses de salaires.

Il est clair désormais que le degré d'intégration des économies européennes est tel qu'il rend illusoire des tentatives isolées de relance de l'activité. L'Europe constitue un ensemble économique équivalent des Etats-Unis, dont le degré d'ouverture est relativement faible : elle aurait ainsi la possibilité de mener de façon autonome et collective des politiques plus expansionnistes. L'article 103 du Traité de Maastricht, qui permet aux Chefs d'Etat et de Gouvernement de fixer des orientations de politique économique, lui en donne le moyen juridique.

Le chapitre III de ce rapport décrira ainsi, sur la base de quelques simulations macroéconomiques, les effets que l'on pourrait attendre de politiques de lutte contre le chômage menées de manière concertée au niveau communautaire.

CHAPITRE II

CONSEQUENCES MACROECONOMIQUES D'UNE DÉPRÉCIATION DES MONNAIES EUROPÉENNES

Le fait que l'Europe apparaisse durablement comme une zone de chômage élevé (cf. Chapitre I, page 24), qu'elle connaisse un déficit sensible de ses transactions courantes (de l'ordre de 1,2 point de P.I.B.) et un taux d'inflation relativement faible (4,4 % en 1993) conduit de nombreux analystes à considérer que les monnaies européennes sont surévaluées par rapport aux monnaies des principales zones concurrentes. Ceci pourrait d'ailleurs s'expliquer par le niveau comparé des taux d'intérêt : ceux-ci sont aujourd'hui beaucoup plus élevés en Europe (6,5 % en Allemagne et 6,6 % en France pour les taux à trois mois) qu'aux Etats-Unis (3,3 %) ou au Japon (2,5 %).

L'exercice présenté ci-dessous, réalisé à l'aide du modèle MIMOSA (l'intégralité des résultats et des commentaires formulés par l'Equipe d'économistes responsables du modèle MIMOSA sont présentés dans l'Annexe n° 1), se propose ainsi d'évaluer l'impact macroéconomique que pourrait avoir une dépréciation des monnaies européennes par rapport aux monnaies des quatre principales zones concurrentes (soit les Etats-Unis, le Japon, les quatre "Nouveaux Pays Industrialisés" d'Asie et, enfin, les autres pays d'Asie, c'est-à-dire principalement l'Inde, la Chine, la Thaïlande et la Malaisie).

Cette simulation n'a en aucun cas pour objet de définir quel serait le "bon taux de change" pour les monnaies européennes⁽¹⁾, mais d'illustrer l'importance relative de nos concurrents et l'impact différencié qu'aurait la réévaluation de leurs monnaies sur les pays européens.

(1) Cette notion fait en effet l'objet de débats trop complexes pour pouvoir être traitée dans ce rapport. Elle est par ailleurs discutée dans l'Annexe n° 1.

I.- EFFETS MACROÉCONOMIQUES D'UNE APPRÉCIATION DU DOLLAR

La projection MIMOSA présentée au Chapitre I avait retenu pour 1994 un taux de change de un dollar pour 1,75 mark (5,93 francs). L'O.C.D.E. fixe le taux de change assurant la parité des pouvoirs d'achat⁽¹⁾ à un dollar pour 2,13 mark (6,55 francs).

La valeur du dollar fin septembre 1993 est de 1,63 mark (5,76 francs). Une appréciation du dollar de 10 % le porterait à une valeur de 1,79 mark (6,33 francs), relativement proche de la valeur dite de parité du pouvoir d'achat.

Les effets principaux de cette variante du taux de change du dollar pour quatre grands pays sont décrits dans le tableau ci-dessous.

● Pour l'économie américaine, une hausse du dollar a deux effets immédiats : une baisse du coût des importations et donc des prix à la consommation (on parle dans ce cas de désinflation importée) ; une hausse du prix des exportations et donc une perte de compétitivité pour les entreprises américaines.

Les effets négatifs des pertes de compétitivité l'emportent : le niveau du P.I.B. est ainsi moindre de 2,6 % en 1996 et le taux de chômage plus élevé de 1,2 point. Ces effets négatifs sont toutefois progressivement atténués par la désinflation qui permet d'abaisser les salaires, les coûts et les prix à l'exportation.

(1) Le taux de change assurant la parité des pouvoirs d'achat entre les monnaies de deux pays est celui qui permet de consommer autant de biens et services dans les deux pays : par exemple, si l'O.C.D.E. calcule le taux de change assurant la parité des pouvoirs d'achat du dollar et du franc à un dollar pour 6,55 francs, cela signifie qu'un dollar permet de consommer autant de biens et services aux Etats-Unis que 6,55 francs en France. Cette méthode pourrait ainsi permettre d'évaluer le taux de change le plus juste : elle n'est toutefois applicable qu'à des pays à niveaux de développement comparables et sa portée est très affaiblie par le fait qu'elle prend en compte des biens qui ne font pas l'objet d'un échange international, ce qui fausse largement les comparaisons.

On constate enfin, de manière un peu paradoxale, que la balance américaine des transactions courantes ne se dégrade pas et tend même à s'améliorer légèrement, malgré la diminution du volume des exportations, ce pour trois raisons :

- le redressement progressif de la compétitivité américaine déjà souligné ;

- une diminution du prix des importations qui a un effet positif sur le solde des échanges ;

- une contraction de l'activité et de l'emploi aux Etats-Unis qui se traduit par une diminution des importations en volume.

• Pour les économies européennes, les effets d'une hausse du dollar sont inverses de ceux observés pour les Etats-Unis : la compétitivité des entreprises européennes s'améliore, mais cet effet positif sur l'activité et l'emploi est très atténué par les conséquences inflationnistes de l'augmentation du prix des importations libellées en dollars, et en particulier des produits énergétiques.

Ainsi, du fait de cette dégradation des termes de l'échange, l'amélioration en volume du commerce extérieur des pays européens ne se traduit pas par une amélioration significative de leur balance courante.

D.
EFFETS D'UNE APPRÉCIATION DU DOLLAR DE 10 %

(Ecart par rapport à la projection centrale réalisée à l'aide du Modèle MIMOSA)

	P.I.B.(1)		Solde courant(2)		Prix(1)		Taux de chômage(3)	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
ETATS-UNIS	-1,3	-2,6	12,3	6,1	-0,7	-2,2	0,6	1,2
JAPON	0	-0,1	-10,0	-9,7	1,0	1,2	0	0
FRANCE	0,2	0,4	0,6	1,6	0,6	0,7	0	-0,1
ALLEMAGNE DE L'OUEST	0,7	0,9	-5,8	-3,8	0,7	1,4	-0,3	-0,5
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE .	0,4	0,6	-1,8	2,8	-	-	-	-

(1) Ecart en niveau et en % par rapport à la projection de référence.

(2) Ecart en milliards de dollars.

(3) Ecart en points.

Au total, le modèle met en évidence des enchaînements bien connus : une dévaluation a un effet inflationniste d'autant plus fort que les importations sont peu sensibles aux variations de prix - ce qui est le cas pour les pays importateurs d'énergie - et que les salaires sont plus ou moins indexés sur les prix. Une "spirale" prix-salaires se met ainsi en place qui efface progressivement les gains de compétitivité attendus de la dévaluation.

Une dévaluation de la monnaie n'est donc efficace que si elle s'accompagne d'un blocage des salaires ou si les salaires sont peu ou lentement indexés : dans ce cas, la perte de revenu de la Nation - due à la dégradation des termes de l'échange résultant de la dévaluation - est "supportée" par les salariés qui voient leur pouvoir d'achat diminuer - ou moins progresser - et non par les entreprises. Dans ce cas, la production est assurée par plus de salariés - le taux de chômage baisse -, mais par des salariés moins rémunérés.

II.- EFFETS MACROÉCONOMIQUES D'UNE RÉÉVALUATION DES MONNAIES D'ASIE

A.- Effets d'une appréciation du yen

En 1993, le yen s'est apprécié de 20 % environ par rapport à l'ensemble des autres monnaies (plus précisément 18 % en moyenne annuelle et 26 % de septembre 1992 à septembre 1993). La variante présentée ci-dessous simule ainsi l'impact macroéconomique à venir - compte tenu des délais de réaction des économies - de l'appréciation du yen intervenue en 1993.

● Pour l'économie japonaise, une appréciation du yen entraîne deux effets opposés :

- l'effet dominant est une perte de compétitivité des entreprises japonaises qui se traduit par une diminution du volume des exportations et une contraction de l'activité. La perte de compétitivité due à l'appréciation du yen est toutefois compensée à 50 % environ par le comportement des entreprises japonaises, traditionnellement sensibles aux prix de leurs

concurrents : celles-ci **baissent ainsi leurs prix à l'exportation** pour compenser partiellement les effets de la réévaluation du yen.

- l'autre effet est celui d'une **baisse des prix des importations**, donc d'une baisse des prix à la consommation, et à moyen terme des salaires et des coûts de production qui permet progressivement aux entreprises japonaises de compenser la perte de compétitivité initiale.

L'impact de la réévaluation du yen sur la croissance japonaise n'est ainsi vraiment sensible qu'en **début de période** : en 1994, le niveau du P.I.B. est **moindre de 2,6 %**. Par la suite, le taux de croissance retrouve le rythme de la projection de référence. En effet, la consommation intérieure qui bénéficie de la désinflation, fait contrepoids à la baisse des exportations et à la contraction des investissements des entreprises due à la baisse de leurs marges exportatrices.

Enfin, la **balance courante japonaise se dégrade** du fait de la perte de compétitivité, et également, en raison de la vigueur de la consommation des ménages qui soutient les importations.

● Pour les autres pays, les effets sont inverses : la dépréciation vis-à-vis du yen induit **simultanément une relance des échanges commerciaux et un effet inflationniste**.

Les pays européens profitent ainsi de la relance de leur commerce extérieur, bien que de manière limitée en raison de la contraction des marges exportatrices des entreprises japonaises. Le niveau du P.I.B. en 1994 est ainsi légèrement supérieur (+ 0,8 % pour la France et l'Allemagne) et le taux de chômage diminue (- 0,2 point pour la France et - 0,4 point pour l'Allemagne). Le gain de compétitivité-prix se traduit enfin par une amélioration de la balance courante des pays européens.

Les effets pour les **Etats-Unis** sont plus sensibles en termes d'activité et d'emploi ; le niveau du P.I.B. en 1996 est supérieur de 1,4 % et le taux de chômage moindre de 0,6 point. Toutefois, et de manière surprenante, **une appréciation du yen se traduit par une dégradation de la balance courante américaine**. Le gain sur le volume des exportations dû à l'appréciation du yen est ainsi plus que compensé par l'augmentation du prix des importations japonaises.

EFFETS D'UNE APPRÉCIATION DU YEN DE 20 %

(Ecart par rapport à la projection centrale réalisée à l'aide du Modèle MIMOSA)

	P.I.B.(1)		Solde courant(2)		Prix(1)		Taux de chômage(3)	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
JAPON	-2,6	-2,8	-7,2	-16,2	-2,6	-4,0	0	0,2
ETATS-UNIS	0,6	1,4	10,2	-7,2	0,2	0,8	-0,2	-0,6
FRANCE	0,4	0,8	1,8	3,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
ALLEMAGNE DE L'OUEST	0,6	0,8	1,4	2,6	0,4	0,4	-0,2	-0,4
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,4	0,8	8,6	14,6	-	-	-	-

(1) Ecart en niveau et en % par rapport à la projection de référence.

(2) Ecart en milliards de dollars.

(3) Ecart en points.

B.- Effets macroéconomiques d'une appréciation de l'ensemble des monnaies des pays d'Asie

L'un des principaux enseignements de l'étude présentée dans l'Annexe n° 2 à ce rapport est que la sous-évaluation "massive" des monnaies d'Asie du Sud et de l'Est a puissamment contribué, au cours du dernier quart de siècle, à stimuler la croissance dans cette région du monde, au détriment de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord.

Il est intéressant d'illustrer cette analyse à l'aide de quelques chiffres fournis par le modèle MIMOSA.

L'exercice ici tenté limite son ambition à brosser de manière très schématique l'esquisse d'enchaînements macroéconomiques qui sont d'une importance fondamentale, mais sur lesquels il est difficile de raisonner seulement par intuition.

Encore faut-il que cet exercice délibérément simplificateur ne soit pas dépourvu de tout lien avec la réalité qu'il cherche à illustrer. Et ce lien consiste en tout premier lieu en une question préalable : de combien les monnaies asiatiques sont-elles (ou ont-elles été) sous-évaluées ?

D'après les experts, le yen n'est plus sous-évalué. Si ce constat prend appui sur les évolutions de longue période - de 1972 à 1993, le taux de change réel (c'est-à-dire après correction par les

différentiels d'inflation) du yen par rapport au mark s'est apprécié de 45 %, il reflète également les évolutions récentes : en 1993, le yen s'est apprécié de 20 % environ par rapport aux autres monnaies (cf. supra). Les effets macroéconomiques à attendre de ce changement de parité viennent d'être analysés.

A l'inverse, les experts font observer que les monnaies des nouveaux pays industrialisés, les quatre "dragons"⁽¹⁾, se sont certes appréciées, en termes réels, dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, mais de façon insuffisante, compte tenu du niveau de développement qu'ils ont atteint. Ce diagnostic suggère de simuler une hausse des monnaies des quatre dragons accompagnant celle du yen.

Restent les monnaies des "autres pays d'Asie" (au premier rang desquels, la Chine) dont la sous-évaluation paraît, dans certains cas, considérable. Mais, dans un exercice qui ne peut être que sommaire et qui privilégie l'analyse des problèmes européens, il serait méthodologiquement contestable de réaliser une simulation où les parités de ces "autres pays d'Asie" seraient détachées de celles des autres monnaies asiatiques, sauf à vouloir étudier - ce qui n'est pas le but poursuivi - les effets d'un bouleversement des parités au sein de la zone asiatique où le poids du Japon et des quatre "dragons" reste prépondérant. Cette réflexion conduit à centrer l'analyse sur la situation d'une hausse uniforme de l'ensemble des monnaies d'Asie.

Cette simulation se heurte à l'évidence à un problème méthodologique : quel taux d'appréciation retenir ?

Dans un exercice à finalité illustrative, il convient de retenir un chiffre simple qui, pour être éclairant, doit prendre le risque de grossir le trait : on simulera donc une appréciation d'un tiers (33 %) des monnaies considérées, moins pour illustrer ce qui pourrait advenir, que pour montrer, a contrario, dans quelle mesure la sous-évaluation des monnaies d'Asie, a affecté (et continue d'affecter) la répartition géographique de l'activité économique mondiale.

On notera toutefois que retenir une appréciation de 33 % n'est pas dépourvu de toute rationalité économique. Celle-ci correspond, par exemple, dans le cas du yen, à l'appréciation constatée en glissement d'août 1992 à août 1993. De plus, selon l'étude présentée dans l'annexe n° 2, un taux de change "correct" devrait assurer un niveau des prix dans les N.P.I. de l'ordre de

(1) Singapour, Hong Kong, Taïwan, Corée du Sud.

70 % à 80 % du niveau des prix des pays développés. Une appréciation de 33 % des monnaies des N.P.I. permettrait ainsi d'arriver à ce niveau souhaité.

Un changement de parité de cette ampleur ne peut être supposé instantané que pour les besoins de l'exercice. Une simulation plus élaborée aurait étalé le mouvement des parités sur deux ou trois années, et mesuré ses effets quatre ou cinq ans après son achèvement. C'est pourquoi, tout en faisant comme si les changements de parités étudiés intervenaient "d'un seul coup", l'analyse développée ci-après portera sur les effets produits au bout de quatre ans.

1°) Les ajustements des prix des exportations consécutifs à la hausse des monnaies asiatiques (voir tableau n° 1)

Une réévaluation de 33 % des monnaies asiatiques n'entraîne pas une hausse équivalente des prix des exportations des pays concernés. Deux types de mécanismes la limitent sensiblement :

- les exportateurs asiatiques compriment leurs marges ;

- la revalorisation des monnaies entraîne une baisse immédiate du prix des importations dans les pays concernés ; cette "désinflation importée" se diffuse dans l'ensemble de l'économie, allégeant d'autant les coûts de production des produits exportés.

Par exemple, quand le yen (seul) est réévalué de 10 %, les équations du modèle MIMOSA indiquent que les prix des exportations japonaises (en yens) sont réduits de 5,4 % dès la première année (et de 6 % au seuil de cinq ans), ce qui signifie que leurs prix en dollars (ou toute autre devise) n'augmentent que de 4 % (et non de 10 %).

Pour les quatre "dragons", le phénomène est encore plus spectaculaire puisque, au bout de cinq ans, la baisse des prix en monnaies nationales compense la réévaluation.

Dans ces conditions, une réévaluation de 33 % des monnaies asiatiques s'accompagne, d'après les équations du modèle MIMOSA, des baisses des prix exprimées en monnaies nationales que l'on peut lire dans le tableau n° 1 ; dès lors, exprimé en

dollars⁽¹⁾, le renchérissement des exportations des pays concernés est seulement d'environ :

- 15 % pour les exportations du Japon ;
- 9 % pour les exportations des quatre "dragons" ;
- 18 % pour les exportations des autres pays d'Asie.

De plus, les pertes de compétitivité de ces pays sont inférieures à ces chiffres. En effet, l'Europe et les Etats-Unis connaissent un supplément d'inflation qui est, pour partie, importé (impact du renchérissement des importations venues d'Asie) et, pour partie, imputable à la relance de l'activité intérieure. Les exportations européennes sont ainsi renchériées de 4 % et celles des Etats-Unis de près de 6 %.

(1) ou toute autre devise non asiatique.

Tableau n° 1

**Incidence sur les exportations et les importations
d'une hausse de 33 % de l'ensemble
des monnaies d'Asie**

Ecart en pourcentage par rapport aux niveaux de référence

	Effets au bout de quatre ans
JAPON	
<i>Prix des exportations (1)</i>	- 13,4
Volume des exportations	- 7,0
<i>Prix des importations (1)</i>	- 19,3
Volume des importations	4,3
4 "Dragons"	
<i>Prix des exportations (1)</i>	- 18,5
Volume des exportations	- 7,6
<i>Prix des importations (1)</i>	- 14,5
Volume des importations	- 7,9
Autres pays d'Asie	
<i>Prix des exportations (1)</i>	- 11,5
Volume des exportations	- 14,0
<i>Prix des importations (1)</i>	- 18,5
Volume des importations	- 4,1
Communauté européenne	
<i>Prix des exportations</i>	4,0
Volume des exportations (2)	3,3
Etats-Unis	
<i>Prix des exportations</i>	5,8
Volume des exportations	3,9

(1) en monnaies nationales.

(2) Comme le commerce intracommunautaire (qui représente environ 60 % du total des exportations et des importations des pays de la Communauté) est comptabilisé dans les importations et les exportations de la Communauté, les pourcentages d'augmentation figurant sur cette ligne sont inférieurs à ceux que l'on obtiendrait en observant le seul commerce extracommunautaire.

2°) Impact sur les échanges extérieurs d'une réévaluation de 33 % de l'ensemble des monnaies d'Asie

• Impact sur les exportations asiatiques (voir tableau n° 1):

Atténuée par les ajustements de prix que l'on vient de décrire, la perte de compétitivité subie par les exportations asiatiques entraîne une contraction en volume de 7 % pour le Japon, 7,6 % pour les quatre "dragons" et 14 % pour les autres pays d'Asie.

Mais, compte tenu de la réévaluation (et des ajustements de prix), la valeur calculée en dollars⁽¹⁾ des exportations est accrue de 7 % pour le Japon, elle reste inchangée pour l'ensemble des quatre "dragons", et elle augmente légèrement pour les autres pays d'Asie.

• Impact sur les importations asiatiques et sur les soldes commerciaux (voir tableaux n° 1 et 2):

Le volume des importations du Japon n'est majoré que d'un peu plus de 4 %. Ce résultat limité s'explique par le ralentissement de l'activité économique nationale induit par la réévaluation. Calculées en dollars courants, les importations japonaises sont cependant majorées de 12 %. Finalement, l'excédent du commerce extérieur nippon se trouve réduit de presque 20 milliards de dollars.

L'activité économique des quatre "dragons" est plus tributaire des marchés extérieurs que ne l'est l'économie nipponne. Le freinage de leurs exportations (en volume) a ainsi un impact récessif plus marqué qu'au Japon. Il s'ensuit que le volume de leurs importations se contracte de 8 % environ. Calculées en dollars, elles augmentent cependant de près de 5 %. Compte tenu de l'évolution des exportations décrites plus haut, le solde des échanges extérieurs de ces quatre pays est dégradé d'un peu plus de 30 milliards de dollars.

Quant aux autres pays d'Asie, leurs capacités d'importations sont très dépendantes de leurs recettes d'exportations. Aussi, dans la simulation, la valeur de leurs

(1) ou en toute autre devise non asiatique

importations tend-elle à s'ajuster à celle de leurs exportations. L'ajustement n'est cependant pas complet et le solde extérieur de ces pays se détériore de **10 milliards de dollars** environ.

• **Résultats pour les échanges extérieurs de l'Europe et des Etats-Unis (voir tableau n° 2) :**

Si les exportateurs européens et américains bénéficient d'une amélioration de leur compétitivité, ils sont gênés par la contraction de la demande des pays asiatiques autres que le Japon. Le volume de leurs exportations est néanmoins accru (ne serait-ce qu'en raison du surcroît d'activité économique en Europe et en Amérique).

Parallèlement, les producteurs européens et américains profitent du renchérissement des marchandises venues d'Asie pour reconquérir quelques parts du marché intérieur. Néanmoins, le volume des importations augmente en raison du plus haut niveau de l'activité économique en Europe et aux Etats-Unis.

Au total, le solde des échanges extérieurs des pays de la Communauté européenne est amélioré d'une cinquantaine de milliards de dollars.

En revanche, le déficit extérieur des Etats-Unis est aggravé d'une douzaine de milliards de dollars (conséquence à la fois de la stimulation de l'activité économique intérieure et du fait que la stimulation est établie sur la base d'un important déficit préexistant).

Tableau n° 2

**Incidence sur le solde des paiements courants
d'une hausse de 33 % de l'ensemble
des monnaies d'Asie**

*Ecarts par rapport aux niveaux de référence,
en milliards de dollars*

	Effets au bout de quatre ans
Japon	- 19
4 "Dragons"	- 33
Autres pays d'Asie	- 10
Communauté européenne	49
Etats-Unis	- 12

**3°) Conséquences sur la répartition géographique de
l'activité économique mondiale**

Le tableau n° 3 illustre la "redistribution" de la croissance mondiale provoquée par la réévaluation des monnaies d'Asie.

Le niveau du PIB européen est majoré de 4,5 % en volume et celui du PIB américain de presque 6 %. On remarquera que les Etats-Unis profitent plus que l'Europe des changements de parités simulés, ce qui reflète la plus forte intensité de leurs échanges avec l'Asie.

A l'inverse, le PIB du Japon est amputé de 2,7 %, celui des quatre "dragons" de 3,3 % et celui du reste de l'Asie de 1,2 %. Ces pertes de production s'imputent toutefois à un scénario de référence où la croissance annuelle des pays en développement d'Asie (Dragons et Asie peuplée) est très forte : 6 %.

Il faut garder à l'esprit que ces résultats macroéconomiques recouvrent des évolutions qui, pour les branches économiques concernées par les échanges avec l'Asie, seraient beaucoup plus amples que ne le suggèrent les pourcentages moyens de variation du PIB. Mais le modèle MIMOSA ne permet pas d'analyser ces effets sectoriels.

Si l'on admet (comme il est permis de le faire quand on raisonne en variante et à un horizon de moyen terme) que l'écart sur le niveau du PIB européen a pour corollaire un écart analogue sur le niveau de l'emploi, on retiendra de cet exercice, qu'à une réévaluation de 33 % des monnaies d'Asie, on peut associer une augmentation d'un peu plus de 4 % du nombre d'emplois en Europe.

Tableau n° 3

**Incidence sur le niveau du P.I.B.
d'une hausse de 33 % de l'ensemble des monnaies d'Asie**

Ecart en % par rapport aux niveaux de référence

	Hausse du yen seul	Effets au bout de quatre ans
Japon	- 4,1	- 2,7
4 "Dragons"	0,3	- 3,3
Autres pays d'Asie	0,3	- 1,2
Communauté européenne	3,0	4,5
Etats-Unis	3,6	5,8

CHAPITRE III

RÉDUIRE LE CHÔMAGE EN EUROPE

Ainsi que cela a été souligné dans le Chapitre I, le chômage apparaît durablement comme un problème spécifiquement européen. En outre, en raison du degré d'intégration des économies européennes et de leur interdépendance, il est désormais peu efficace pour les états membres de la Communauté de mener des politiques autonomes de lutte contre le chômage. Enfin - votre Rapporteur a souvent insisté sur ce point dans ses rapports précédents -, les pays européens ont individuellement peu d'intérêt à promouvoir isolément des politiques de relance de l'activité : dans ce cas en effet, ils sont les seuls à en **supporter les inconvénients** (en termes de déficit budgétaire et de solde extérieur) et ils sont contraints d'en **partager les avantages** (en termes de croissance et d'emplois) avec les autres pays.

L'objet des travaux présentés dans ce chapitre⁽¹⁾ est donc d'évaluer l'impact de mesures de politique économique menées de manière **uniforme** en Europe. Ces simulations ont été réalisées à l'aide du modèle MIMOSA "*avec ses forces (c'est un modèle multinational qui permet d'éviter de préconiser des politiques non-coopératives) et ses faiblesses (le modèle est foncièrement néo-keynésien)*".

Votre Rapporteur se concentrera sur les deux types de mesure de lutte contre le chômage qui sont aujourd'hui les plus discutées :

- l'abaissement du coût salarial ;
- la réduction de la durée du travail.

(1) Les travaux présentés dans ce chapitre résultent d'une étude réalisée par l'Equipe responsable du modèle MIMOSA pour une journée de réflexion "*Environnement international et emploi*" organisée au Commissariat Général du Plan.



I.- L'ABAISSEMENT DU COÛT SALARIAL

L'abaissement du coût salarial peut résulter :

- soit d'un abaissement des salaires directs ;
- soit d'une réduction des charges sociales payées par les employeurs.

A.- Un abaissement généralisé en Europe des salaires directs

Cette variante consiste à baisser, à l'échelle communautaire, le niveau des salaires de **2 % en 1993**, sans rattrapage ultérieur.

En première analyse, un abaissement des salaires versés aux ménages entraîne des effets contradictoires sur l'emploi.

Les effets favorables résultent :

- de **l'amélioration de la compétitivité** vis-à-vis des pays non-membres de la Communauté ;
- de la diminution relative du coût du facteur travail par rapport au capital, ce qui constitue un **frein à la substitution** du capital au travail ;
- d'une **hausse des profits** des entreprises qui peut les conduire à augmenter l'investissement.

Toutefois, une réduction des salaires a également des effets défavorables sur l'emploi, via la **baisse de la consommation** des ménages qui entraîne elle-même une baisse de l'investissement des entreprises en raison de la chute de la demande.

La simulation, dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous, montre que l'impact de la mesure serait **négatif** sur l'emploi pour l'ensemble de la Communauté. Il serait toutefois positif dans le cas du Royaume-Uni, et, à moyen terme, dans le cas de l'Italie.

L'intérêt d'un modèle multinational tel que MIMOSA est ainsi de mettre en évidence, sur la base de l'observation du passé,

des comportements et des réactions différentes selon les pays, à une même mesure.

● Pour l'ensemble de la Communauté, l'impact à court terme serait clairement récessif en raison de la baisse de la consommation. Au bout de trois ans, l'effet récessif initial serait résorbé par les gains de compétitivité. A long terme enfin, un effet globalement récessif (- 0,35 % en 2000 pour le niveau du P.I.B.) et une augmentation du chômage l'emporteraient en raison de la baisse de la demande intérieure, et dans la mesure où les pays concurrents de la Communauté ont répercuté une partie de la baisse des prix européens - ils ont "importé" de la désinflation - et ont limité les pertes de la compétitivité. L'effet négatif sur le chômage serait particulièrement sensible en France (le taux de chômage est supérieur de 0,4 point en 2000).

● Pour le Royaume-Uni au contraire, la baisse des prix serait à court terme plus sensible que dans les autres pays, ce qui contribuerait à soutenir la consommation. En outre, l'effet négatif sur l'emploi de la baisse d'activité serait compensé par l'effet positif de la diminution du coût du travail et d'une substitution du travail au capital. A long terme, le Royaume-Uni serait le seul pays à bénéficier d'une réduction des salaires dans la mesure où le mouvement de désinflation y serait particulièrement fort, et qu'il ne serait pas infléchi par la progression de l'emploi. En effet dans ce pays, les équations du modèle indiquent que l'évolution des salaires n'est pas bridée par le niveau du chômage, mais par les variations du chômage par rapport à sa tendance.

La désinflation soutiendrait ainsi l'activité grâce à des gains de compétitivité et une progression du pouvoir d'achat des salaires : le niveau du P.I.B. serait supérieur de 0,4 % en 2000 et le taux de chômage moindre de 0,6 point.

● L'Italie bénéficierait, au moins à court terme, de la mesure, grâce à ses performances dans les exportations extracommunautaires et en raison d'une substitution plus forte qu'ailleurs du travail au capital. Le chômage y diminuerait ainsi jusqu'en 1997 ; par la suite toutefois, la baisse du chômage a un fort effet inflationniste et entraînerait des pertes de compétitivité. L'effet final sur le P.I.B. serait fortement négatif (- 0,64 % pour le niveau du P.I.B. en 2000) mais paradoxalement,

l'effet sur l'emploi légèrement positif grâce à la substitution du travail au capital.

● Au total, une mesure de réduction des salaires en Europe apparaît globalement peu efficace pour réduire le chômage. Dans la mesure où l'Europe prise dans son ensemble est une zone peu ouverte sur l'extérieur, l'effet dépressif de la baisse de la demande intérieure n'est pas compensé par l'effet des gains positifs de compétitivité extra-communautaire et de la substitution du travail au capital.

EFFETS D'UNE BAISSSE DES SALAIRES EN EUROPE (2 % en 1993)
(Ecart en niveau par rapport à un scénario sans baisse des salaires)

Variable	Pays	1993	1995	1997	2000
P.I.B. (en %)	ALLEMAGNE	-0,51	-0,21	-0,48	-0,56
	FRANCE	-0,55	-0,37	-0,55	-0,58
	ITALIE	-0,24	0,19	-0,06	-0,64
	ROYAUME-UNI	-0,20	0,48	0,59	0,39
	AUTRESCE	-0,83	0,15	0,08	-0,22
	COMMUNAUTÉ	-0,49	0,02	-0,12	-0,35
	ETATS UNIS	-0,25	-0,31	-0,66	-0,85
	JAPON	-0,19	-0,34	-0,54	-0,60
Prix à la consommation (en %)	ALLEMAGNE	-0,72	-1,73	-2,39	-3,19
	FRANCE	-0,56	-1,56	-2,19	-2,82
	ITALIE	-0,81	-1,80	-1,90	-1,47
	ROYAUME-UNI	-1,42	-3,23	-4,04	-4,33
	AUTRESCE	-1,38	-3,08	-3,68	-4,04
	COMMUNAUTÉ	-0,96	-2,24	-2,80	-3,17
	ETATS-UNIS	-0,02	-0,21	-0,57	-1,46
	JAPON	-0,01	-0,07	-0,27	-0,94
Solde courant (en % du P.I.B.)	COMMUNAUTÉ	0,08	0,03	0,13	0,22
Chômage (en points de taux de chômage)	ALLEMAGNE	0,12	0,04	0,04	0,10
	FRANCE	0,12	0,16	0,30	0,40
	ITALIE	-0,05	-0,25	-0,24	0,07
	ROYAUME-UNI	0,00	-0,28	-0,54	-0,64

Source : Modèle MIMOSA CEPII-O.F.C.E.

B.- Un allégement des charges sociales payées par les employeurs

La mesure simulée consiste à diminuer le montant des cotisations sociales employeurs d'un montant équivalant à un point de P.I.B. : le taux de cotisations sociales employeurs baisse ainsi de 1,4 point.

● Cet allégement du coût salarial entraîne les trois effets positifs décrits précédemment (amélioration de la compétitivité extra-communautaire grâce à la baisse des coûts de production et des prix, hausse des profits et de l'investissement des entreprises, ralentissement de la substitution du capital au travail), sans l'effet négatif d'une chute de la consommation.

La hausse de la **production** est lente mais durable : elle est de l'ordre de 0,9 % la troisième année pour l'ensemble de la Communauté (voir tableau ci-dessous). La France bénéficie **plus tardivement** que les autres grands pays de la mesure : l'Allemagne et l'Italie bénéficient en effet d'une sensibilité plus forte de leurs exportations à la baisse des prix, alors que le Royaume-Uni profite d'une spécialisation extra-communautaire plus marquée de son commerce extérieur.

Le taux **d'inflation** dans la Communauté est **réduit** de 0,3 à 0,4 % pendant les trois premières années ; le **solde courant** ne se dégrade que faiblement, les gains de compétitivité compensant quasiment les effets de la relance sur les importations ; grâce à l'augmentation des recettes consécutive à l'accroissement de l'activité, le **solde public** ne se dégrade que de 0,2 point de P.I.B. au bout de cinq ans, soit le cinquième de la "dépense" initiale ; enfin, le **taux de chômage** baisse d'un demi-point environ.

Au total, même si l'impact sur l'activité et l'emploi de la mesure reste limité, celle-ci a un effet faiblement négatif sur le solde public, et surtout assez sensiblement **désinflationniste**.

**EFFETS D'UNE BAISSSE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS EN EUROPE
ÉQUIVALANT À 1 POINT DE P.I.B.**

Variable	Pays	1993	1995	1997
P.I.B. (en %)	ALLEMAGNE	0,2	0,9	0,8
	FRANCE	0,1	0,7	0,75
	ITALIE	0,15	0,75	0,7
	ROYAUME-UNI	0,3	1,0	1,1
	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,2	0,9	0,9
Prix à la consommation (en %)	ALLEMAGNE	-0,45	-0,8	-0,7
	FRANCE	-0,35	-0,9	-1,1
	ITALIE	-0,4	-0,9	-0,7
	ROYAUME-UNI	-0,9	-1,85	-2,0
	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	-0,5	-1,1	-1,1
Solde courant (en % du P.I.B.)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	-0,05	-0,1	-0,1
Solde public (en % du P.I.B.)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	-0,05	-0,1	-0,1
Chômage (en points de taux de chômage)	ALLEMAGNE	0,1	-0,4	-0,6
	FRANCE	0	-0,2	-0,3
	ITALIE	-0,1	-0,3	-0,4
	ROYAUME-UNI	-0,1	-0,4	-0,7

Source : Modèle MIMOSA CEPII-O.F.C.E.

● C'est pourquoi il est possible d'imaginer qu'une mesure de cette nature puisse s'accompagner d'une **baisse des taux d'intérêt**. Les autorités monétaires n'auraient en effet pas à craindre un regain d'inflation, dans la mesure où les effets inflationnistes d'une baisse des taux (via la dépréciation du change et la relance de l'activité) seraient compensés par la baisse des coûts des entreprises.

La variante, dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous, suppose ainsi que les taux d'intérêt sont inférieurs de deux points en 1993 à la projection de référence, de 1,5 point en 1994 et 1995, de 1 point en 1996 et de 0,5 point en

1997. Comme dans la variante précédente, le montant des cotisations sociales employeurs est diminué de 1 point de P.I.B. dans tous les pays.

La baisse conjuguée des taux d'intérêt et des cotisations sociales employeurs est ainsi favorable au développement de l'offre des entreprises, alors que la baisse des coûts de production permet de renforcer la compétitivité extra-communautaire.

Ces gains de compétitivité sont en outre renforcés par la **dépréciation des monnaies européennes**, induite par la baisse des taux d'intérêt. Cette dépréciation est de 6,5 % en 1993, puis de 4,5 % en 1994, par rapport aux parités du scénario de référence.

L'activité est ainsi fortement stimulée dans la Communauté sans tensions inflationnistes. La production européenne est accrue de 1 % la première année et reste, en moyenne, de 1,5 % supérieure de 1994 à 1996. Les équations du modèle montrent que l'Allemagne profite plus que les autres pays de la mesure en raison de la forte influence de la baisse du taux d'intérêt sur la consommation des ménages allemands.

La relance de l'activité se fait plus par l'investissement que par la consommation : en 1995, le supplément de consommation est de 0,7 % en Europe et celui de l'investissement de 3,2 %.

Le **taux de chômage** baisse de 1 point en Allemagne, où l'effet de relance est le plus fort, et de 0,5 point en France.

L'effet désinflationniste de l'abaissement du coût salarial l'emporte sur l'effet inflationniste de la dépréciation du change : au bout de quatre ans, le niveau des prix dans la Communauté est moindre de 0,4 %.

Enfin, malgré la relance initiale, l'augmentation de la production et la baisse des taux d'intérêt permettent une amélioration des comptes publics : au bout de quatre ans, le solde public dans l'ensemble de la Communauté est supérieur de 0,4 point de P.L.B. à celui du scénario de référence.

Une combinaison des politiques économiques du type de celle proposée dans cette variante est à l'évidence très délicate à mettre en oeuvre : elle suppose une forte coordination des politiques nationales ainsi qu'une forte coordination des politiques monétaire et budgétaire. Elle montre cependant qu'un surcroît de

croissance substantiel est possible sans risque inflationniste et qu'une stratégie privilégiant la réduction des coûts des entreprises pourrait susciter l'adhésion des autorités monétaires.

Ce type de simulation conforte ainsi l'idée souvent émise par votre Délégation⁽¹⁾, selon laquelle le poids des charges sociales en France, mais aussi à des degrés divers dans l'ensemble des pays européens, déformerait considérablement les coûts relatifs "naturels" des facteurs de production, ce qui conduit sans doute à ce que l'usage qui en est fait s'éloigne de l'optimum. Ainsi que le montre l'étude figurant à l'Annexe n° 1 (page 96), dans les pays européens à niveau de protection sociale élevé, le coût que l'entreprise attribue au facteur travail est **trois fois plus important** que son coût réel pour la Nation. C'est pourquoi les pays européens ont toutes les raisons de modifier leur système fiscal et para-fiscal afin de rapprocher ces deux coûts et de corriger cette distorsion, particulièrement criante pour les bas salaires et les emplois peu qualifiés.

(1) Voir notamment Rapport d'information n° 39 (Sénat 1988-1989) présenté par M. Bernard BARBIER.

**EFFETS D'UNE BAISSÉ DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS EN EUROPE
(1 POINT DE P.I.B.) ET D'UNE BAISSÉ DES TAUX D'INTÉRÉT**

NB : les résultats pour l'Allemagne concernent la seule Allemagne de l'Ouest.

Variable	Pays	1993	1994	1995	1996
Taux d'intérêt de court terme ⁽¹⁾	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	-2,0	-1,5	-1,5	-1,0
Taux de change contre dollar ⁽²⁾ <i>NB : un chiffre positif signifie une dépréciation de la monnaie.</i>	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	6,5	4,5	3,0	1,5
P.I.B. en volume ⁽²⁾	ALLEMAGNE	1,7	2,6	2,5	1,7
	FRANCE	1,0	1,5	1,5	1,1
	ITALIE	0,8	1,1	1,1	0,8
	ROYAUME-UNI	0,4	0,9	1,0	0,8
	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	1,0	1,7	-0,3	1,3
Prix de la consommation ⁽²⁾	ALLEMAGNE	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2
	FRANCE	-0,1	-0,4	-0,5	-0,6
	ITALIE	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7
	ROYAUME-UNI	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,1	-0,3	-0,4	-0,4
Solde courant ⁽¹⁾ (en % du P.I.B.)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,0	-0,1	0,1	0,2
Solde public ⁽¹⁾ (en % du P.I.B.)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,1	0,3	0,4	0,4
Taux de chômage ⁽¹⁾	ALLEMAGNE	-0,5	-1,0	-1,3	-1,2
	FRANCE	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
	ITALIE	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
	ROYAUME-UNI	0,0	-0,2	-0,3	-0,3

(1) Ecart en points au compte de référence, (2) Ecart relatif au compte de référence.

Source : Modèle MIMOSA CEPII-O.F.C.E.

II.- RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL : QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES MODÈLES

Réduire la durée du travail pour lutter contre le chômage est une idée ancienne, qui a fait l'objet de recherches macroéconomiques dès la fin des années 70⁽¹⁾ et a donné lieu en 1980 à des travaux de simulation approfondis dans le cadre de la préparation du VIIIe Plan. Ceux-ci montraient déjà qu'une réduction de la durée du travail était **théoriquement** un moyen efficace pour réduire le chômage, mais que sa réussite était soumise à des **conditions d'application** aussi strictes que **difficiles** à mettre en oeuvre.

Ces conditions n'ont pas été respectées lors du passage de la durée hebdomadaire de 40 à 39 heures et de la généralisation de la cinquième semaine de congés payés. Cette expérience s'est soldée par ce qu'il est convenu d'appeler un échec⁽²⁾. Le traumatisme qui en est résulté a ainsi bloqué depuis dix ans toute évolution en matière de durée du travail, alors que la tendance "historique" est bien celle d'une baisse du temps de travail : de 1963 (point haut de l'après-guerre) à 1981 (avant les mesures de 1982), le P.I.B. a augmenté de 91 %, la durée du travail a diminué de 15 % et l'emploi a progressé de 10 %.

La baisse de la durée du travail a ainsi été un mécanisme d'ajustement macroéconomique non négligeable.

Si la baisse de la durée du travail s'était poursuivie au cours des années 1980 selon cette tendance de longue période (soit 0,8 % par an environ), le nombre d'heures travaillées aurait été en 1992 inférieur de 4,7 %. Selon des calculs réalisés à l'occasion des travaux préparatoires au XIe Plan, il en serait résulté une diminution du chômage de 250.000 environ.

(1) *"Réduction de la durée du travail et chômage : éléments de réflexion en forme de modèle"* par Jean-Michel CHARPIN et Jacques MAIRESSE - Revue économique, janvier 1978.

(2) Certaines études ont toutefois estimé à 145.000 les emplois supplémentaires induits par la mesure et 60.000 la réduction du chômage (voir Gilbert CETTE *"Quelques éléments d'évaluation des effets sur l'emploi de la réduction de la durée du travail induite par l'ordonnance de janvier 1982"* - Note Banque de France n° 92/50-1.

Les variantes présentées ici ont pour but d'illustrer de manière **schématique**, et à l'aide de modèles macroéconomiques, les conditions dans lesquelles une réduction de la durée du travail serait efficace pour augmenter l'emploi, sans provoquer par ailleurs de dommages macroéconomiques insupportables.

Utiliser des modèles macroéconomiques pour étudier une mesure considérée isolément de réduction de la durée du travail peut certes être considéré comme une commodité de l'analyse : si la production, et donc les revenus ne sont pas augmentés, si le partage de la valeur ajoutée entre les revenus des salariés et des entreprises n'est pas affecté, si le nombre d'heures travaillées dans l'année par l'ensemble des salariés et la productivité horaire apparente du travail ne sont pas modifiés, réduire la durée du travail revient à partager la quantité de travail à effectuer entre un plus grand nombre de travailleurs.

Dans ce cas de figure **purement théorique**, nul n'a besoin d'un modèle macroéconomique pour comprendre que la réduction du temps de travail permet de diminuer le chômage sans autre inconvénient.

Mais ce serait faire un mauvais procès aux modèles que de réduire leur message sur ce sujet à cette approche simplificatrice. En effet, ceux-ci permettent avant tout de mettre en relief les **trois questions essentielles** dont dépendent les effets de la réduction de la durée du travail⁽¹⁾ :

- l'évolution de la productivité horaire apparente du travail ;
- l'évolution de la durée d'utilisation des équipements ;
- l'évolution des gains horaires nominaux des salariés.

(1) En restant au niveau de l'analyse macroéconomique ; car la réduction de la durée du travail soulève aussi et surtout des questions de type microéconomique que ne peut explorer un modèle.

1°) Les hypothèses déterminantes des simulations de la réduction de la durée du travail

a) *L'évolution de la productivité horaire apparente du travail :*

La réorganisation des méthodes de production liées à la réduction du temps de travail entraînera-t-elle une augmentation de la production par heure travaillée ?

Les modèles macroéconomiques, construits à partir de l'observation du passé, ne permettent pas d'isoler l'effet propre de la réduction du temps de travail sur sa productivité horaire apparente.

Il s'agit néanmoins d'une question cruciale qui détermine à la fois l'incidence sur l'emploi de la réduction de la durée du travail et les commentaires à faire sur les deux autres problèmes (durée d'utilisation des équipements et augmentation des gains horaires).

Si, par exemple, la durée hebdomadaire moyenne du travail est réduite de 39 heures à 35 heures (soit environ 10 %), on peut faire, sur l'évolution de la productivité horaire du travail, deux hypothèses :

- soit elle n'est pas durablement accrue - ce qui revient à dire que la productivité **par tête** a baissé - et on peut escompter une augmentation de 10 % des effectifs au travail ;

- soit elle est durablement améliorée et l'augmentation de l'emploi sera inférieure à 10 %.

Ces hypothèses sont évidemment déterminantes pour les autres modalités selon lesquelles s'effectue la réduction de la durée du travail :

- si la productivité horaire n'est pas améliorée, une réduction de la durée d'utilisation des équipements entraînera une baisse des profits, des tensions inflationnistes et une diminution de la capacité de répondre à la demande intérieure et étrangère. A l'inverse, en cas d'augmentation de la productivité horaire, une réduction de la durée d'utilisation des équipements n'entraîne pas nécessairement une réduction des capacités de production ;

- parallèlement, si la productivité horaire n'augmente pas, un supplément d'augmentation des gains horaires - ce qui revient à dire un **maintien du pouvoir d'achat du salaire par tête** - aura des conséquences inflationnistes, ce qui ne serait pas le cas si, à l'inverse, la productivité horaire avait augmenté.

Dans les études de variantes présentées dans ce chapitre, les hypothèses retenues dans ce domaine sont les suivantes :

- la réduction de la durée du travail n'a pas d'effet **durable** sur la productivité horaire - ou autrement dit, la productivité par tête diminue - ; cette hypothèse conditionne la suite des raisonnements ;

- elle a néanmoins un effet transitoire : l'augmentation des effectifs pour maintenir le niveau de production, suite à la réduction du temps de travail n'est que progressive : il s'ensuit une **augmentation transitoire** de la productivité horaire (on est alors en présence d'un "cycle de productivité").

On mesure la portée de ces hypothèses, dont le caractère réaliste peut par ailleurs être discuté, sur le **résultat** d'une simulation ... et d'une éventuelle politique de réduction du temps de travail.

Une enquête menée par l'I.N.S.E.E. en 1982 conduit ainsi à estimer que 50 à 60 % de la baisse de la durée du travail pourrait donner lieu à des gains de productivité, les créations d'emplois ne compensant que 40 à 50 % de la baisse.

b) L'évolution de la durée d'utilisation des équipements :

Les entreprises réduisent-elles leur durée de fonctionnement dans les mêmes proportions que la durée du travail ou bien le développement du travail par équipes permettra-t-il de maintenir la durée d'utilisation des équipements ?

Sur cette question, les modèles apportent des réponses convergentes : si l'on fait l'hypothèse que la productivité horaire n'est pas modifiée, il est essentiel que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas une diminution de la durée d'utilisation des équipements.

Sinon, une réduction des capacités de production des entreprises entraîne des tensions inflationnistes, un freinage des exportations et une augmentation des importations, une chute des investissements des entreprises, et *in fine* un enchaînement récessif qui annule une partie des gains en emplois que l'on pouvait attendre de la réduction de la durée du travail (voir la variante 1 ci-dessous). Les modèles ne font ainsi que confirmer l'un des enseignements de l'expérience de 1936 qui, en provoquant une baisse des capacités de production, avait entraîné la formation de "goulots d'étranglement".

Il apparaît donc qu'une mesure de réduction de la durée du travail ne pourrait guère résulter que d'un accord entre partenaires sociaux permettant de maintenir la durée d'utilisation des équipements : celui-ci se traduirait par une réorganisation des méthodes de production et un développement du travail par équipes. Les modèles ne peuvent pas décrire les modalités pratiques d'une telle réorganisation, dont chacun sait qu'elle est très difficile à réaliser : les simulations, sur ce point, reposent donc entièrement sur une hypothèse de baisse (de maintien ou d'augmentation de la durée d'utilisation des équipements).

c) L'évolution des gains horaires nominaux :

Les salaires horaires nominaux augmenteront-ils plus vite que si la durée du travail n'était pas réduite ?

C'est ainsi le problème de la "compensation salariale" qui est posé : la baisse de la durée du travail sera-t-elle entièrement "compensée" dans les salaires versés à chaque travailleur, ce qui revient à dire que le salaire horaire nominal par tête augmentera ?

Sur cette question encore, les modèles macroéconomiques ne peuvent pas apporter de réponse et les résultats des simulations dépendent des hypothèses préalables.

Le contenu et la terminologie propres à ces hypothèses méritent toutefois d'être précisés :

- soit on fait l'hypothèse d'une "compensation salariale" et le pouvoir d'achat des salaires progresse comme il aurait progressé sans réduction de la durée du travail. On voit donc que l'expression de "maintien du salaire" associée à celle de

compensation salariale est ambiguë : il s'agit en fait du maintien de la progression des salaires ;

- soit on fait l'hypothèse d'une absence de compensation salariale ; dans ce cas, selon le raisonnement inverse de celui de l'hypothèse précédente, le salaire réel ne "baisse" pas, c'est sa progression qui est amputée du taux de la réduction de la durée du travail.

Il est vrai que dans une période de récession où les gains de pouvoir d'achat sont limités, cette nuance n'est pas forcément présente à l'esprit. On peut toutefois l'illustrer par un exemple schématique.

Dans un secteur industriel où la productivité horaire apparente du travail augmenterait de 3,3 % par an, il pourrait être envisagé, pour maintenir la répartition salaires-profits - et sans tenir compte des mouvements de prix -, que le pouvoir d'achat des gains salariaux augmente dans les mêmes proportions.

Si la durée du travail n'était pas réduite au bout de trois ans, le pouvoir d'achat du salaire annuel croîtrait de 10 %.

Si les partenaires sociaux décidaient de réduire la durée du travail de 7 % au bout de trois ans, sans compensation salariale, cela signifierait que les gains de pouvoir d'achat ne seraient plus de 10 % mais de 3 %. Dans ce cas, le salaire a bien été maintenu, même en l'absence de compensation salariale : la progression de son pouvoir d'achat a toutefois été moindre que si la durée du travail n'avait pas été réduite.

Dans les variantes présentées ci-après, la notion de compensation salariale signifie donc majoration supplémentaire des gains horaires de telle manière que, en termes de salaire annuel, l'augmentation soit la même que si la durée du travail n'avait pas été réduite.

Une fois l'hypothèse préalable définie, on verra dans les variantes présentées ci-dessous que les réponses apportées par les modèles, si elles sont complexes quant à l'évolution à moyen terme des salaires, semblent claires sur un point : en cas de compensation salariale, l'effet dépressif de la hausse des coûts de production des entreprises, qui se traduit par une chute des investissements, une hausse des prix et une baisse de la compétitivité, l'emporte sur l'effet de relance résultant de l'augmentation de la consommation.

2°) Simulations d'une mesure de réduction de la durée du travail en France

Les trois variantes présentées ici ont été réalisées par l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (O.F.C.E.) à l'aide du modèle MOSAÏQUE⁽¹⁾.

Comme cela a déjà été indiqué, les trois variantes ont une hypothèse commune : la durée du travail est réduite de 10 % dans l'ensemble de l'économie, y compris le secteur non marchand, et les effectifs augmentent d'un même pourcentage (à moyen terme et après un délai d'ajustement). La productivité horaire du travail n'augmente donc pas. Il faut à nouveau insister sur le caractère maximaliste - et peu réaliste - de ce type d'hypothèse, pourtant déterminante pour les résultats des simulations. C'est pourquoi celles-ci ont essentiellement, selon votre Rapporteur, une portée illustrative.

Les hypothèses varient sur les deux autres questions évoquées ci-dessus : la durée d'utilisation des équipements et la compensation salariale.

● **Variante n° 1** : baisse de la durée du travail de 10 % avec baisse de la durée d'utilisation des équipements et compensation salariale intégrale à hauteur de 1,8 fois le SMIC

Dans cette variante, la réduction du temps de travail ne s'accompagne pas d'une réorganisation des conditions de production et d'un développement du travail en équipe. La durée d'utilisation des équipements, et par conséquent, les capacités de production diminuent. Les entreprises doivent investir plus (10 % environ) pour réaliser le même volume de production. Il en résulte une augmentation du coût du capital et une baisse de la rentabilité du capital : la compétitivité et la profitabilité des entreprises se dégradent. La réduction des capacités de production se traduit également par des tensions inflationnistes et donc, par une hausse des importations et une baisse des exportations.

L'augmentation des coûts salariaux, résultant du choix de la compensation salariale, aggrave cet enchaînement récessif.

(1) Lettre de l'O.F.C.E. n° 112 de mars 1993 : "Utopies pour l'emploi".

Des **emplois** sont certes créés (1,4 million environ au bout de huit ans), le **chômage** diminue (de 800.000 environ au bout de huit ans), mais le niveau des **prix** est supérieur de 17 % au bout de huit ans et celui de la **production** moindre de 4 %.

Variante n° 1

Effets de la réduction de la durée du travail de 10 % avec compensation salariale à hauteur de 1,8 fois le SMIC et diminution de la durée d'utilisation des équipements

Ecart par rapport à une projection sans réduction de la durée du travail	5ème année	8ème année
- P.I.B. en %	- 2,9	- 4,3
- Emploi (milliers)	1 770	1 440
- Demandes d'emplois (milliers)	- 1 030	- 810
- Prix à la consommation en %	6,8	17,0
- Salaire mensuel réel en %	- 2,9	3,2
- Solde extérieur (% du P.I.B.)	0,2	0,2
- Solde public (% du P.I.B.)	- 0,6	- 1,3

Source : O.F.C.E., Modèle MOSAÏQUE

● *Variante n° 2 : baisse de la durée du travail de 10 % avec augmentation de la durée d'utilisation des équipements et sans compensation salariale :*

La première hypothèse retenue dans cette variante est celle d'une augmentation de la durée d'utilisation des équipements de 10 %. A titre d'exemple, cette hypothèse pourrait résulter du raisonnement suivant.

Sur la base d'une durée du travail de 35 heures, les salariés travailleraient quatre jours par semaine et les machines six jours. Pour cela, trois équipes qui travaillent chacune 8 heures et 45 minutes par jour pendant quatre jours sont affectées à deux machines. Le temps de travail cumulé des trois équipes est ainsi de 8 heures x 3 x 4 jours, soit 102 heures pour deux machines. La durée d'utilisation des machines est ainsi de 102 heures / 2, soit 51 heures $\frac{1}{2}$ par semaine. Par rapport à une semaine de 39 heures, la durée d'utilisation est ainsi augmentée de 34 %. Dans la mesure où ce type d'organisation du travail est déjà expérimenté dans l'industrie, et compte tenu de la **difficulté pratique de réorganisation du travail**, la simulation ne retient qu'une hypothèse d'augmentation de la durée d'utilisation des

équipements de 10 %. Cette augmentation est réalisée en cinq ans, au fur et à mesure du renouvellement des équipements et de l'accroissement des débouchés pour la production.

Par ailleurs, la baisse de la durée du travail ne donne pas lieu à une compensation salariale.

}
} Sous ces hypothèses :

- **l'inflation** est contenue en raison de la non-compensation salariale (les coûts salariaux n'augmentent pas) et de l'augmentation de la productivité du capital - le niveau des **prix** n'est ainsi supérieur que de 1,8 % au bout de huit ans -.

- **le solde extérieur** s'améliore de 1,3 % du P.I.B. au bout de huit ans, grâce à la détente des capacités de production qui permet d'accroître les exportations et de diminuer les importations ;

- le niveau du **P.I.B.** est pratiquement stabilisé au bout de huit ans ; certes, les investissements baissent en raison de la réduction des besoins des entreprises en capital, mais la consommation augmente en raison d'une augmentation des effectifs supérieure à la baisse des salaires par tête ;

- **l'emploi** augmente de 2,3 millions au bout de huit ans et le chômage diminue de 1,4 million ;

- enfin, le **solde public** est amélioré durablement (+ 1,2 % du P.I.B. au bout de huit ans) grâce en particulier à la baisse du chômage.

Variante n° 2

*Effets de la réduction de la durée du travail de 10 %
avec augmentation de la durée d'utilisation des
équipements et sans compensation salariale*

Ecart par rapport à une projection sans réduction de la durée du travail	5ème année	8 ^e le année
- P.I.B. en %	0,5	- 0,7
- Emploi (milliers)	2 360	2 300
- Demandes d'emplois (milliers)	- 1 440	- 1 400
- Prix à la consommation en %	- 9,1	- 6,4
- Salaire mensuel réel en %	- 0,5	1,8
- Solde extérieur (% du P.I.B.)	0,9	1,3
- Solde public (% du P.I.B.)	1,2	1,2

Source : O.F.C.E., Modèle MOSAÏQUE.

● *Variante n° 3 : baisse de la durée du travail de 10 % avec augmentation de la durée d'utilisation des équipements, compensation salariale jusqu'à 1,5 fois le SMIC et baisse des cotisations sociales employeurs.*

La variante n° 2 fait apparaître une augmentation durable du solde public. Cela conduit l'O.F.C.E. à retenir l'hypothèse d'une baisse de 4 points des taux de cotisations sociales des employeurs, afin de "profiter" du surcroît de capacité de financement des administrations.

Par ailleurs, la variante suppose une compensation salariale intégrale au niveau du SMIC, dégressive jusqu'à 1,5 fois le SMIC et nulle au-delà.

La baisse des cotisations sociales employeurs permet ainsi de limiter la baisse du pouvoir d'achat des salaires :

Les résultats obtenus sous ces hypothèses sont les plus favorables :

- le niveau du P.I.B. est légèrement supérieur au bout de huit ans (+ 0,4 %) ;

- l'emploi a augmenté de 2,4 millions et le chômage baissé de 1,5 million ;

- le **salairé réél** par tête n'est inférieur que de 2,2 % au bout de huit ans à ce qu'il aurait été sans les mesures simulées ;

- le **solde extérieur et le solde public** sont supérieurs à leur niveau de référence.

Variante n° 3.

Effets de la réduction de la durée du travail de 10 % avec augmentation de la durée d'utilisation des équipements, compensation salariale jusqu'à 1,5 fois le SMIC et baisse des cotisations sociales employeurs

Écart par rapport à une projection sans réduction de la durée du travail	5ème année	8ème année
- P.I.B. en %	1,4	0,4
- Emploi (milliers)	2 450	2 470
- Demandes d'emplois (milliers)	- 1 500	- 1 510
- Prix à la consommation en %	- 1,2	1,2
- Salaire mensuel réél en %	- 6,7	- 2,2
- Solde extérieur (% du P.I.B.)	0,5	0,9
- Solde public (% du P.I.B.)	0,6	0,7

Source : O.F.C.E., Modéle MOSAÏQUE.

3°) Simulation d'une mesure de réduction de la durée du travail en Europe :

Si la réduction de la durée du travail n'augmente ni le coût de production des entreprises - comme dans les variantes n° 2 et 3 ci-dessus -, ni le niveau de la demande, elle n'a pas besoin d'être concertée au niveau européen.

Toutefois, compte tenu des difficultés de mise en oeuvre et des expérimentations qu'elle exige sur le court terme, une réduction concertée au niveau européen serait à l'évidence plus incitative et moins "risquée" pour les pays membres de la Communauté.

La variante présentée ci-dessous, réalisée à l'aide du modèle multinational MIMOSA, offre l'intérêt d'illustrer les effets différenciés selon les pays européens, d'une mesure de ce type.

Les hypothèses préalables à cette simulation sont les suivantes :

- la durée du travail diminue de 10 % en France et au Royaume-Uni, de 5 % en Italie et en Allemagne : dans ces deux pays en effet, une réduction de 10 % porterait le chômage en-dessous du niveau du "chômage naturel" du modèle" (que l'on peut définir de manière schématique comme le niveau en deçà duquel les tensions salariales sont intolérables) ;

- la productivité horaire du travail n'augmente pas (avec toutefois un délai d'ajustement à court terme). Les effectifs augmentent donc d'un même pourcentage que celui de la réduction de la durée du travail ;

- grâce à une réorganisation de la production, la durée d'utilisation des équipements est stabilisée, ce qui signifie qu'elle augmente dans certains secteurs et baisse dans d'autres ;

- les cotisations employeurs diminuent de 4 points grâce aux gains attendus sur le solde public de la baisse du chômage ;

- cette réduction permet une hausse moyenne de 2,5 % du salaire horaire sans accroissement du coût salarial ; en conséquence, une baisse de 10 % de la durée du travail se traduit

par une baisse de 7,5 % du salaire par tête, ce chiffre recouvrant une moyenne entre les bas salaires, pour lesquels la compensation est plus forte, et les hauts salaires pour lesquels elle est plus faible.

Les résultats de la variante au bout de cinq ans sont les suivants :

- l'emploi augmente de 9,1 % en France, de 10,5 % au Royaume-Uni, de 5,3 % en Allemagne et de 5,1 % en Italie ;

- le taux de chômage baisse de 6,5 points en France et au Royaume-Uni et 4,4 points en Italie et en Allemagne de l'Ouest ;

- la baisse du chômage entraîne une baisse de l'épargne de précaution des ménages ; ces deux éléments se conjuguent pour augmenter la consommation et le niveau du P.I.B. : celui-ci est supérieur de 2,5 % au Royaume-Uni, de 1,8 % en France et de 0,5 % en Allemagne et en Italie ;

- les salaires par tête, qui ont été réduits *a priori*, augmentent par la suite, suite à la baisse du chômage (effet dit de Phillips) ; le salaire réel par tête est ainsi moindre de 2,7 % seulement en France par rapport au niveau qu'il aurait atteint sans la mesure simulée, de 1,6 % en Allemagne, de 1 % au Royaume-Uni et supérieur de 2,5 % en Italie ;

- le solde public est amélioré malgré la mesure de baisse des cotisations sociales employeurs (de 1 % du P.I.B. environ en moyenne) ;

- le solde extérieur est quasiment insensible à la mesure, excepté en Italie en raison de la hausse des prix plus forte dans ce pays ;

- le niveau des prix en 1997 est plus élevé dans tous les pays : de 3,2 % en Italie, 2,9 % en Allemagne, 1,3 % en France et 0,7 % au Royaume-Uni.

Cette mesure a ainsi un coût sensible en inflation. Celui-ci n'est pas dû toutefois à la mesure de réduction du temps de travail en elle-même, mais à la réduction du chômage qui entraîne des tensions sur les salaires et sur les prix. Aussi pourrait-on ajouter que toute mesure qui aurait un impact significatif sur le chômage se traduirait par de l'inflation...

EFFETS D'UNE BAISSÉ DE LA DURÉE DU TRAVAIL EN EUROPE

Variable	Pays	Au bout de trois ans	Au bout de cinq ans
P.I.B. (1)	ALLEMAGNE	0,6	0,5
	FRANCE	1,3	1,8
	ITALIE	1,0	0,5
	ROYAUME-UNI	1,9	2,5
	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	1,0	1,1
Prix (2)	ALLEMAGNE	0,5	2,9
	FRANCE	-0,3	1,3
	ITALIE	0,1	3,2
	ROYAUME-UNI	-1,3	0,7
Solde courant (3)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	-0,1	-0,1
Solde public (3)	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	0,4	0,9
Taux de chômage (4)	ALLEMAGNE	-2,3	-4,4
	FRANCE	-3,4	-6,4
	ITALIE	-2,4	-4,4
	ROYAUME-UNI	-3,6	-6,6
Salaire réel (5)	ALLEMAGNE	-1,2	-1,6
	FRANCE	-2,5	-2,7
	ITALIE	0,1	2,5
	ROYAUME-UNI	-1,1	-1,0

(1) *Ecart relatif en %*

(2) *Prix à la consommation, écart relatif en % au niveau des prix*

(3) *Ecart en points de P.I.B.*

(4) *Ecart en points*

(5) *Pouvoir d'achat du salaire brut mensuel, écart relatif en %.*

Source : Modèle MIMOSA CEPII-O.F.C.E.

*

* *

Quelles conclusions tirer de ces simulations de mesures de réduction de la durée du travail ? Votre Rapporteur en privilégiera deux :

● Les conditions de mise en oeuvre de la réduction de la durée du travail en 1982 (mesure imposée par l'Etat, absence d'accord entre les partenaires sociaux, compensation salariale intégrale, baisse trop réduite qui a permis aux entreprises de s'adapter sans réorganiser la production) contenaient les raisons de l'échec de cette expérience. Le **blocage** qui en est résulté est **regrettable** : entre 1984 et 1991, la durée annuelle du travail dans l'industrie allemande a baissé de 70 heures, et elle était en 1991 inférieure de 7 % à son niveau en France. Or, on n'a pas le sentiment que les conséquences macroéconomiques de cette baisse aient été négatives : la productivité horaire du travail n'a pas augmenté (on peut en déduire que l'impact de la baisse du temps de travail sur l'emploi a été positif) et il ne semble pas que cette baisse ait donné lieu à une compensation salariale. Ceci ne peut-il expliquer, du moins en partie, que le "**contenu en emplois**" de la croissance soit plus élevé en Allemagne qu'en France ?

● La tendance sur longue période à la baisse du temps de travail constitue un élément de **flexibilité nécessaire** à l'économie française. Les conditions dans lesquelles ce processus pourrait être relancé sont autant **institutionnelles** qu'**économiques**, si toutefois cette distinction avait un sens.

Les conditions *institutionnelles* supposent l'intervention de l'Etat dont on est assuré qu'il est le seul - avec les chômeurs - à avoir avantage à la réduction de la durée du travail : les salariés doivent en effet supporter une baisse des salaires et les entreprises réorganiser profondément les méthodes de production. Mais cette intervention est vouée à l'échec sans accord des partenaires sociaux : les salariés auraient en effet un intérêt évident à attendre la date butoir sans négocier, pour à cette échéance, être payés en heures supplémentaires. L'intervention du législateur est ainsi une condition non suffisante. Mais peut-on ajouter qu'un accord de ce type serait grandement facilité par une incitation économique de l'Etat ?

Les modèles permettent d'illustrer comment les conditions *économiques* de la réduction du temps de travail en déterminent les conséquences. Mais ils montrent aussi la possibilité de jouer de manière différenciée sur ces conditions selon le résultat que l'on vise.

Une augmentation de la productivité horaire est, par exemple, moins efficace pour l'emploi mais permet de compenser dans les salaires une partie de la baisse du temps de travail ; de

même, une augmentation de la durée d'utilisation des équipements permet une compensation salariale. C'est pourquoi se focaliser sur un seul aspect du débat - celui de la compensation salariale par exemple - contribuerait à le simplifier à l'excès, et finalement à le paralyser.

CHAPITRE IV

PERSPECTIVES À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Comme les années précédentes, une projection à moyen terme des finances publiques, construite à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, est jointe à ce rapport. Son fondement macroéconomique est constitué par une projection établie à l'aide du modèle AMADEUS de l'I.N.S.E.E.

Comme il est de tradition, ces projections ont été élaborées sur la base d'hypothèses préalablement définies par le Service des Etudes du Sénat.

Dans son esprit, cet exercice à l'horizon 1998 est différent de celui que votre Délégation a l'habitude de présenter. Les années précédentes, en effet, la projection reposait sur des hypothèses plus tendancielles que volontaristes. Cette année, au contraire, elle s'inscrit dans un environnement modifié qui tient compte du projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

L'objectif de ce projet de loi est de ramener à l'horizon de 1997, le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du produit intérieur brut. Le moyen retenu pour y parvenir est une stagnation en volume des dépenses de l'Etat.

Malgré ce cadre général contraignant, les résultats de cette projection restent déterminés par les hypothèses techniques qui ont été privilégiées et, surtout, par l'environnement macroéconomique qui lui est associé.

C'est pourquoi celui-ci mérite d'être décrit.

I.- L'ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

- Les hypothèses d'environnement international de la projection réalisée à l'aide du modèle AMADEUS sont sensiblement plus favorables que celles résultant de la projection de l'économie mondiale réalisée à l'aide du modèle MIMOSA, et présentée au chapitre I de ce rapport.

En effet, dans cette projection MIMOSA, les taux d'intérêt baissent moins vite en 1994-1995 que le taux d'inflation, de telle manière que les taux d'intérêt réels augmentent. Pour tenir compte de la diminution des tensions inflationnistes en Allemagne, on a donc retenu ici une hypothèse de **taux d'intérêt plus favorable** : les taux d'intérêt réels allemands et français se situeraient ainsi à 3 % en moyenne pour les taux courts et 3,5 % pour les taux longs sur la période 1995-1998 (soit un point de moins que dans la projection MIMOSA présentée au chapitre I).

- Les taux d'intérêt seraient toutefois encore **supérieurs au taux de croissance** de l'économie française sur la période 1995-1998. Après une légère reprise en 1994 (1,4 %), celle-ci serait en effet de 2,6 % par an, soit un rythme voisin de celui de ses partenaires.

Cette croissance serait tirée essentiellement par l'investissement et, à un moindre degré, par les **exportations**, même si, à partir de 1996, la consommation des ménages se redresse.

- A partir de 1996, le **surcroît de croissance** se traduirait par le retour à des créations nettes d'emplois. Celles-ci sont toutefois insuffisantes pour stabiliser le taux de chômage qui atteint 13,9 % en 1998.

- Malgré une reprise plus nette de la croissance des salaires à partir de 1995, sur l'ensemble de la période de la projection la **masse salariale progresserait moins vite que le P.I.B.** Il en résulterait un redressement sensible du taux de marge des entreprises : celui-ci passerait de 32,3 % en 1992 à 33,4 % en 1996.



● Enfin, les hypothèses relatives à la gestion des finances de l'Etat résultent pour l'essentiel de la prise en compte du projet de loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques : il faut donc se demander si l'impact récessif de cette rigueur budgétaire n'explique pas la modération de la phase de reprise du cycle économique, décrit dans cette projection.

II.- LA PROJECTION DES DEPENSES SOCIALES

Seules seront évoquées les deux principales catégories de prestations - maladie et vieillesse -, l'Annexe n° 3 étudiant l'ensemble des prestations.

A.- Dépenses de santé

L'évolution des dépenses hospitalières, dont 70 % sont constitués de dépenses de personnel, est influencée, d'une part, par une croissance des salaires dans la projection macroéconomique de référence moins rapide que celle du P.I.B. et, d'autre part, par les effets des mesures catégorielles applicables au secteur hospitalier plus favorables que pour le reste du secteur public.

Au total, les charges hospitalières s'accroîtraient comme le P.I.B.

Les autres dépenses de santé (remboursements des honoraires médicaux et des prescriptions) augmentent de 2,1 % par an en moyenne en francs constants. Cette progression, modérée si on la compare aux tendances longues observées dans le passé, résulte de la prise en compte des économies inscrites dans le "Plan Veil" pour 1994 et de celles envisagées dans le Projet de loi d'orientation quinquennale de maîtrise des dépenses sociales. Malgré cela, cette catégorie de dépenses continue à progresser à un rythme légèrement supérieur à la croissance du P.I.B.

Au total, la part dans le P.I.B. de l'ensemble des dépenses de santé prises en charge par la Sécurité sociale passerait de 8 % en 1992 à 8,35 % en 1998.

B.- Prestations vieillesse

L'ensemble des prestations vieillesse croît à un rythme soutenu : 3,2 % par an en francs constants. Cependant, un ralentissement sensible du rythme de croissance des prestations-vieillesse intervient en cours de simulation : celui-ci passe en effet de 3,5 % l'an de 1992 à 1995 à 2,7 % l'an de 1995 à 1998.

Il faut y voir l'effet :

- de mesures prévues par la loi sur la sauvegarde de la protection sociale : allongement de la durée de cotisation pour liquider une pension à taux plein, modification du salaire de référence ;

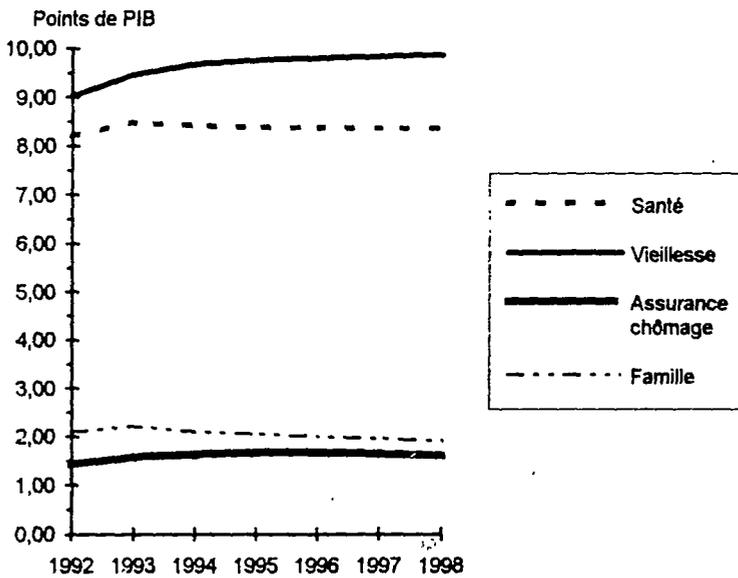
- de l'arrivée à la retraite des classes creuses des années 30.

Par ailleurs, les pensions étaient antérieurement indexées sur les salaires bruts, mais une loi venait chaque année déroger à ce principe en fixant une règle d'indexation sur les prix. C'est cette règle qui est désormais retenue par la loi de sauvegarde de la protection sociale (indexation sur les prix hors-tabac).

Malgré ces mesures de régulation de l'évolution des dépenses vieillesse, leur part dans le P.I.B. passerait de 9,03 % en 1992 à 9,87 % en 1998.

DEPENSES DES REGIMES SOCIAUX

Variation 1992-1998	
(Points de P.I.B.)	
Vieillesse	+ 0,84
Santé	+ 0,14
Famille	- 0,18
Chômage (assurance)	+ 0,18
TOTAL	+ 0,98



III.- LA PROJECTION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

Les hypothèses techniques retenues pour la projection des prélèvements sociaux obéissent à quatre impératifs :

- présenter des comptes équilibrés ;
- faire apparaître les besoins de financement ou, au contraire, les excédents potentiels, de chacun des principaux régimes en excluant toute forme de compensation financière inter-régime ;
- ne pas préjuger le contenu précis des mesures à prendre d'ici 1998, mais en donner seulement les caractéristiques générales.

A.- Le rééquilibrage du régime général

Dans la projection macroéconomique qui sous-tend celle des finances publiques, la part des salaires dans le P.I.B. est en léger retrait. Il en va de même pour les cotisations sociales assises sur les salaires. Toutefois, la part des dépenses sociales dans le P.I.B. augmente (+ 0,98 point).

Des mesures de rééquilibrage ont donc été simulées dans la projection. Celles-ci viennent s'ajouter à la hausse de 1,3 point de la Contribution Sociale Généralisée (C.S.G.), intervenue le 1er juillet 1993 : son produit bénéficie au **Fonds de solidarité-vieillesse** qui finance désormais les charges de solidarité de l'assurance-vieillesse et assume le remboursement de la dette résultant des déficits passés.

Par hypothèse, on a par ailleurs supposé que les besoins de financement de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse seraient couverts pour moitié par une hausse des cotisations des salariés et pour moitié par une hausse de la C.S.G. :

- Pour l'assurance maladie, les mesures correspondraient, en fin de projection, à un relèvement de **0,8 point des cotisations** (non plafonnées) des assurés, et à une

majoration de 0,5 point de la contribution sociale généralisée.

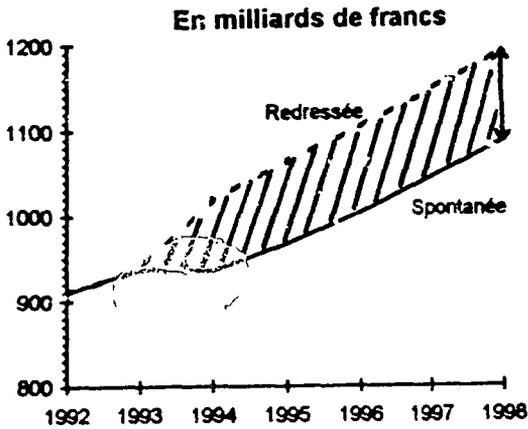
- Pour l'assurance-vieillesse, le rééquilibrage supplémentaire incorporé dans la projection serait modeste, compte tenu de la hausse de 1,3 point de C.S.G. déjà intervenue le 1er juillet 1993 : 7 milliards de francs.

En d'autres termes, et pour tout résumer en un chiffre, on pourrait dire que le total des mesures nécessaires à l'équilibre des deux caisses concernées du Régime Général équivaldrait, en fin de projection, à une majoration de la contribution sociale généralisée de l'ordre de 1,2 point. Si tout le rééquilibrage se faisait au moyen de la C.S.G., celle-ci devrait donc être portée de 2,4 % à 3,6 %.

- A l'inverse, l'excédent "tendanciel" de la branche accidents du travail serait annulé sous forme d'une baisse des cotisations des employeurs (de 4,2 milliards de francs en 1997).

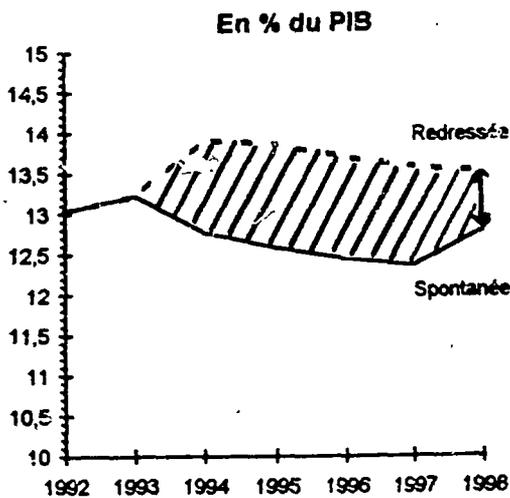
- Il paraissait cette année trop aléatoire de simuler des mesures de rééquilibrage pour la Caisse d'allocations familiales. Celle-ci, traditionnellement excédentaire, connaît en effet en projection un profil très heurté. Elle semblerait toutefois renouer en fin de période avec un excédent, si bien qu'en 1998, son solde serait positif de 8 milliards de francs environ. Cela permettrait, soit d'abaisser les cotisations employeurs, soit de renforcer les mesures en faveur des familles.

RESSOURCES DU RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE



RÉÉQUILIBRAGE (1)	
(milliards de francs en 1998)	
Accident du travail	-4,2
Maladie	44,1
Vieillesse	7
Fonds de solidarité vieillesse	60,1
TOTAL	107

(1) Y compris la hausse de 1,3 point de C.S.G. intervenue le 1^{er} juillet 1993.



RÉÉQUILIBRAGE (1)	
(points de P.I.B. en 1998)	
Accident du travail	-0,05
Maladie	+0,5
Vieillesse	+0,08
Fonds de solidarité vieillesse	+0,67
TOTAL	+1,2

(1) Y compris la hausse de 1,3 point de C.S.G. intervenue le 1^{er} juillet 1993.

B.- Les autres régimes

L'accord sur l'UNEDIC intervenu en 1993 - l'Etat verse 10 milliards de francs de subventions par an jusqu'en 1996 et, par la suite, finance le tiers des déficits - et l'infléchissement de la progression du chômage observé dans la projection macro-économique permettent d'équilibrer les comptes de l'UNEDIC sur la période.

Pour les régimes complémentaires de retraite, malgré les mesures déjà décidées par les partenaires sociaux, de nouvelles hausses de cotisations, pour un montant de 25,4 milliards de francs, seraient nécessaires - plus particulièrement pour l'ARRCO - au terme de la projection.

IV.- LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

Cette projection est réalisée sur la base de la législation existante modifiée par les dispositions inscrites dans le projet de loi de finances pour 1994.

• Celles-ci affectent ainsi l'évolution de l'impôt sur le revenu, en raison des allègements fiscaux qui y sont contenus (19 milliards de francs en 1994). Comme on peut le voir dans le graphique de la page suivante, ceux-ci se traduisent par un net infléchissement de la part de l'impôt sur le revenu dans le P.I.B. entre 1992 et 1995 : de 4,5 % du P.I.B. en 1992 à 4,1 % en 1995. Ce phénomène est en outre accentué par la faible augmentation du revenu des ménages sur la période.

Par la suite, le revenu réel des ménages progresserait plus vivement et les effets des baisses d'impôt s'estomperaient, si bien que, la progressivité du barème aidant, la part de l'impôt sur le revenu en pourcentage du P.I.B. se redresserait de 4,1 % en 1995 à 4,2 % en 1998.

● Le graphique de la page suivante met également en évidence une baisse du produit de la T.V.A. en pourcentage de P.I.B. : de 7,5 % en 1992 à 7,3 % en 1993. Ce recul serait toutefois acquis entre 1992 et 1995, lorsque les réductions de taux intervenues en 1992 combinent leurs effets avec la relative atonie de la consommation.

Ce phénomène est en outre accentué par un "effet de structure" négatif : la consommation de biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît davantage que celle des biens taxés au taux normal. En fin de période, cet effet de structure tendrait toutefois à s'atténuer sous l'effet d'une réorientation de la consommation des ménages vers des biens durables, dont la part dans la consommation totale s'était récemment réduite.

● Hormis une baisse en début de période, consécutive aux allègements récemment décidés, la part de l'impôt sur les sociétés dans le P.I.B. s'accroîtrait nettement : de 1,4 % du P.I.B. en 1992 à 1,6 % en 1998 (voir le graphique de la page suivante). Cette évolution serait la conséquence du redressement des résultats des entreprises que l'on constate dans la projection macroéconomique, et qui résulte de la modération des évolutions salariales et de la baisse des taux d'intérêt.

● La taxe intérieure sur les produits pétroliers progresserait plus vite que le P.I.B. : elle passerait de 1,7 % du P.I.B. en 1992 à 1,9 % en 1998. Cette augmentation est la plus nette en début de période en raison des hausses décidées par la loi de finances rectificative pour 1993. Par la suite, la T.I.P.P. progresserait légèrement plus vite que le P.I.B. pour deux raisons :

- l'augmentation des prix des carburants - résultant de l'hypothèse faite dans la projection macroéconomique d'un renchérissement progressif du prix du pétrole - freine peu l'accroissement de la consommation en volume ;

- la projection suppose que la modification de l'indexation de la T.I.P.P. contenue dans le projet de loi de finances pour 1994⁽¹⁾ est maintenue.

*

*

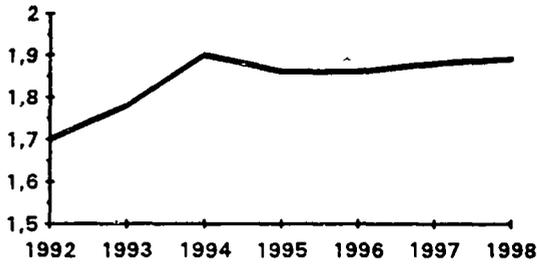
*

Au total, après déduction des recettes transférées aux Collectivités locales, à la Sécurité Sociale et à la Communauté européenne, le poids des impôts affectés aux administrations centrales diminuerait : de 15,3 % du P.I.B. en 1992 à 14,67 % en 1995 et 15,21 % en 1998.

(1) Il est prévu une indexation du tarif de la T.I.P.P. sur la hausse prévisible des prix alors que précédemment l'indexation représentait 75 % du montant résultant de l'actualisation de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

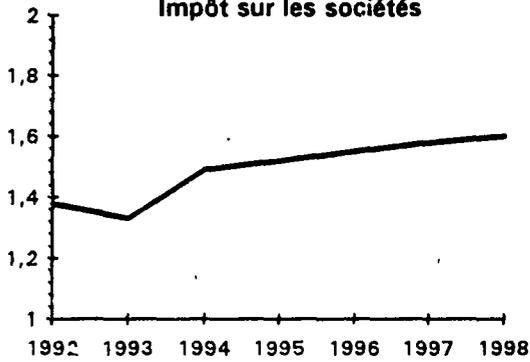
PRODUIT DES PRINCIPAUX IMPÔTS EN % DU P.I.B.

TIPP



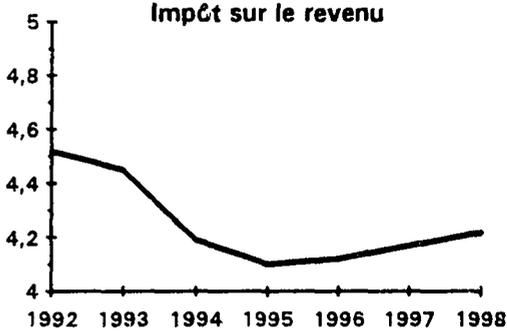
1992-1998
+ 0,19 point

Impôt sur les sociétés



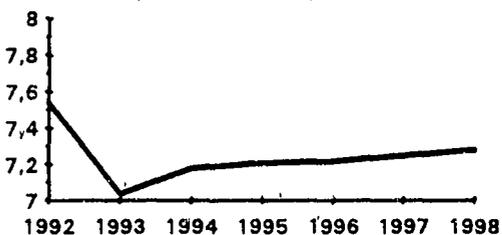
1992-1998
+ 0,22 point

Impôt sur le revenu



1992-1998
- 0,3 point

TVA



1992-1998
- 0,26 point

V.- DÉPENSES ET BESOINS DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

A.- Les dépenses des administrations centrales

En moyenne sur la période 1994-1998, la projection repose sur le principe d'une **stabilisation en volume** des dépenses de l'Etat, conformément au projet de loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques.

Cet objectif paraît d'autant plus rigoureux que trois catégories de dépenses connaîtraient en projection une progression rapide :

- la charge de la dette, même si son rythme de croissance se ralentirait à partir de 1995, progresserait plus vite que le P.I.B. ;

- les transferts en faveur de la Sécurité sociale s'accroîtraient en raison de la **budgétisation partielle des allocations familiales** ;

- les prestations sociales versées par les administrations publiques, en particulier celles liées au traitement social du chômage, augmenteraient en volume de **3,7 % par an** sur la période de projection.

L'effort de maîtrise simulé dans la projection, afin de respecter un objectif de stagnation en volume des dépenses de l'Etat, repose ainsi principalement sur quatre catégories de dépenses :

- la **masse salariale** des administrations centrales, qui représente **30 %** environ des dépenses totales ; la projection retient l'hypothèse d'une **diminution des effectifs de 9 000 par an** et de l'octroi de **mesures générales limitées**, qui ne permettent pas à elles seules d'assurer le maintien du pouvoir d'achat des salaires publics⁽¹⁾ ;

(1) Il est à noter que les hypothèses retenues en matière de mesures générales (soit **1,3 % par an** à partir de 1994) sont très en-deçà de l'accord intervenu à la mi-octobre 1993 qui prévoit une augmentation des mesures générales de **2,5 % par an** en 1993 et 1995.

- **les consommations intermédiaires** : celles-ci subiraient une forte érosion en francs constants, essentiellement imputable à la baisse de 4,4 % en volume des consommations intermédiaires militaires et de 1 % en volume des consommations intermédiaires courantes de l'Etat ;

- **les investissements** qui baisseraient en volume de 1 % par an environ, en raison de l'arrivée à maturité des grands travaux et d'autres programmes dont on suppose qu'ils ne seraient pas renouvelés ;

- **les subventions d'exploitation aux sociétés**, qui seraient simplement maintenues en francs courants, afin de traduire l'objectif d'équilibre financier interne assigné à certaines Grandes Entreprises Nationales (dont la S.N.C.F. et la R.A.T.P.).

Sous ces hypothèses drastiques, **l'ensemble des dépenses hors intérêt des administrations centrales passerait de 19,8 % du P.I.B. en 1992 à 20,6 % en 1995 et 19 % en 1998.**

Malgré une détente sensible sur les taux d'intérêt, résultant des hypothèses retenues dans la projection macro-économique - le taux nominal des emprunts à long terme passerait de 8,6 % en 1992 à 6 % en 1995, celui des ressources courtes de 10,3 % à 5,5 % -, **les charges d'intérêt mesurées en pourcentage du P.I.B. progresseraient nettement : de 2,4 % à 2,8 % entre 1992 et 1998.**

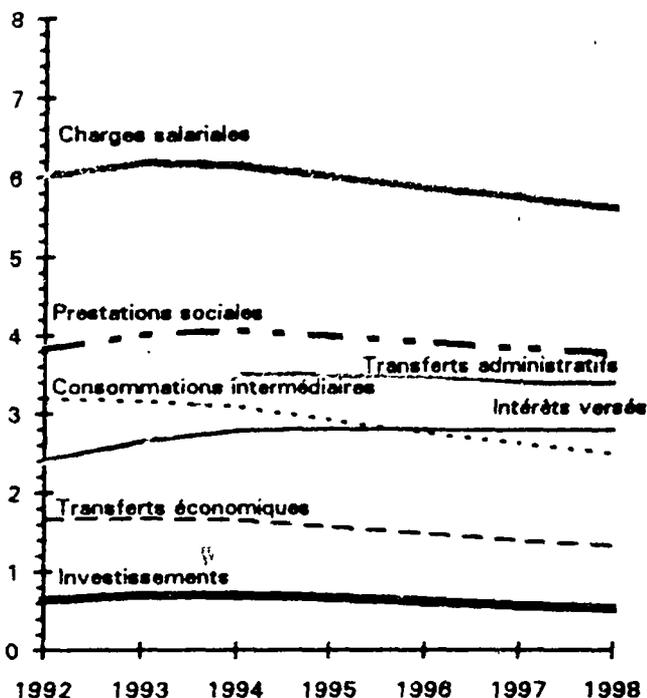
Deux facteurs contribueraient à expliquer ce résultat :

- d'une part, les taux d'intérêt nominaux resteraient supérieurs à la croissance du P.I.B. en valeur, même s'ils s'en rapprochent sensiblement à partir de 1995 ;

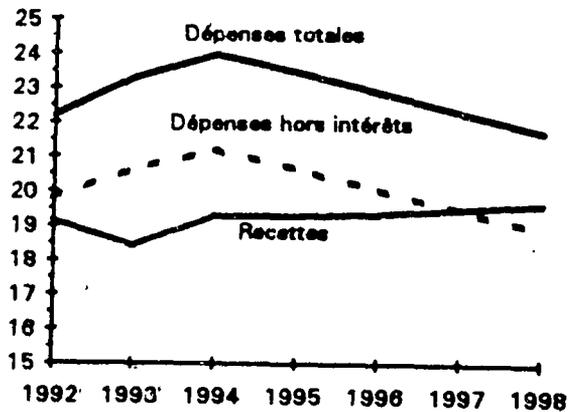
- d'autre part, la dette publique exprimée en pourcentage du P.I.B. augmenterait sur la période de projection.

En effet, **le besoin de financement des administrations centrales par rapport au P.I.B.**, après une augmentation de 1992 à 1995 - de 3,1 % à 4,2 % -, se réduirait sensiblement par la suite - de 4,2 % en 1995 à 2,1 % en 1998. Toutefois, malgré cette amélioration, les administrations publiques ne dégagent pas un excédent hors intérêt suffisant pour **stabiliser l'encours de la dette publique** mesuré en pourcentage du P.I.B. : celui-ci passe ainsi de 30,2 % du P.I.B. en 1992 à 42,4 % en 1995 et 45,6 % en 1998 (voir l'encadré de la page 82).

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES EN % DU P.I.B.



DÉPENSES ET RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES EN % DU P.I.B.



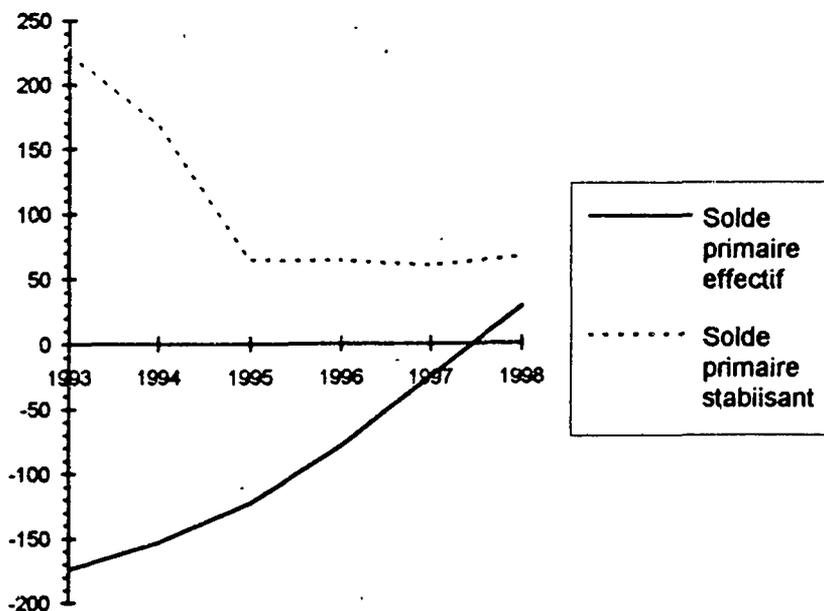
Evolution comparée du solde primaire nécessaire à la stabilisation du rapport dette/P.I.B. et du solde primaire constaté en projection

Lorsque le taux d'intérêt est **supérieur** au taux de croissance du P.I.B. en valeur, le ratio dette/P.I.B. ne peut être **stabilisé** que si le solde des administrations hors intérêts, dit **solde primaire**, est positif. De plus cet excédent primaire doit être d'autant plus substantiel que la dette a déjà atteint un niveau élevé (cf. annexe n° 3, page ...).

L'augmentation du ratio dette/P.I.B. constaté dans la projection - de 30,2 % du P.I.B. en 1992 à 45,6 % en 1998 - est ainsi illustrée par le graphique ci-dessous qui retrace l'évolution comparée du solde primaire nécessaire à la stabilisation du ratio dette/P.I.B. et du solde primaire constaté en projection.

Même s'il baisse sur toute la période, l'écart entre solde primaire stabilisant et solde primaire reste positif, ce qui ne permet pas que soit stoppé le processus d'auto-alimentation de la dette de l'Etat.

Evolution comparée du solde primaire "stabilisant" et du solde primaire effectif



VI.- POINTS DE REPÈRE SUR LES FINANCES LOCALES

● La projection suppose un maintien du taux des impôts locaux et de l'aménagement annoncé du régime de la dotation globale de fonctionnement (indexation sur les prix à la consommation). Elle se traduit par une **augmentation dans le P.I.B. des recettes fiscales** des administrations locales (+ 0,9 point entre 1992 et 1998), la baisse des recettes transférées par l'Etat (- 0,19 point) étant plus que compensée par la croissance des recettes tirées des impôts directs.

● La projection **des dépenses** des administrations locales est tributaire des hypothèses retenues : accroissement soutenu des dépenses d'investissement lié aux besoins d'équipements scolaires et de protection de l'environnement, limitation des charges salariales - le recrutement de 5.000 agents supplémentaires par an est compensé par des hypothèses rigoureuses en matière salariale - et maintien d'hypothèses restrictives en matière de subventions d'exploitation.

Le total des **dépenses des administrations publiques locales**, en part du P.I.B., s'accroît ainsi assez peu : de 10 % en 1992 à 10,1 % en 1998.

Il résulte du dynamisme des recettes et de la limitation des dépenses une diminution du **besoin de financement** des administrations publiques locales (de 0,2 à 0,1 % du P.I.B.). Leur capacité de financement "hors charges d'intérêt" s'accroît ainsi au cours de la projection, si bien que la **dette brute** des administrations locales qui augmente en début de période - de 9,3 % du P.I.B. en 1992 à 9,6 % en 1995 - se réduit fortement par la suite - de 9,6 % à 9,4 % en 1998 -.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

FAUT-IL SOUHAITER UNE DÉPRÉCIATION DES MONNAIES EUROPÉENNES ?

(Etude réalisée par l'Equipe responsable du modèle MIMOSA)

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
Introduction	88
La situation macroéconomique en Europe	89
La tentation protectionniste	94
Une variante d'appréciation du dollar	97
Une variante d'appréciation du yen	103
Une variante d'appréciation des monnaies des Dragons	108
Une variante d'appréciation des monnaies de la zone "Autres Asie"	112
Conclusion	116
 <i>Annexe 1 : Problèmes techniques et économiques posés dans le modèle MIMOSA par la variante de modification de la parité des N.P.I. .</i>	 117
<i>Annexe 2 : Une petite fable : les A et les non-A.</i>	 119

Nous nous proposons d'évaluer ici l'impact macroéconomique que pourrait avoir une dépréciation des monnaies européennes par rapport aux monnaies des principales zones concurrentes (Etats-Unis, Japon, NPI, Asie peuplée).

En effet, pour de nombreux analystes, l'Europe est une zone de monnaies surévaluées. Ceci transparaît à travers de nombreux indicateurs macroéconomiques. Le taux de chômage dans la CE devrait être d'environ 12 % en 1994, contre 6,5 aux Etats-Unis et 2,6 au Japon. Le taux de croissance de la CE de 1982 à 1992 a été de 2,7 % l'an, soit un chiffre équivalent à celui des Etats-Unis, tandis que le Japon croissait au rythme de 4 %, les NPI au rythme de 8,2 % et l'Asie peuplée au rythme de 5 % l'an. L'Europe connaît une faible croissance bien qu'elle soit une zone de déficit public élevé (5,4 % du PIB en 1993), et de basse inflation (4,4 % en 1993). De plus, l'Europe connaît un déficit courant sensible (de l'ordre de 1,2 point de PIB). Tout se passe comme si l'Europe était asphyxiée par un taux de change trop élevé. Cette surévaluation s'explique en grande partie par le niveau des taux d'intérêt : fin septembre 1993, le taux d'intérêt à 3 mois est de 2,5 % au Japon, de 3,1 aux Etats-Unis, mais de 6,6 en Allemagne et de 6,9 en France.

Cette surévaluation des monnaies européennes ne peut être mesurée directement par des indicateurs de Parité des pouvoirs d'achats (PPA) ou de compétitivité. Le premier est une construction statistique qui sert avant tout à la comparaison des niveaux de vie entre pays dont le niveau de développement et les structures de consommation ne sont pas trop différents. Le panier de biens qui sert au calcul des PPA inclut de nombreux produits qui ne font pas l'objet d'une concurrence internationale. L'écart du taux de change courant à la PPA ne permet donc pas d'évaluer la compétitivité de l'Europe vis-à-vis de l'Asie en développement ou des NPI. Quant aux indicateurs de compétitivité habituels (rapport des coûts salariaux ou des prix de production industriels), ils renseignent sur l'évolution de la compétitivité, mais guère sur son niveau. La comparaison des coûts salariaux pose d'ailleurs le problème délicat de la mesure des niveaux de productivité. Ces indicateurs méconnaissent la diversité des situations des différentes industries : à un niveau de taux de change donné entre la France et le Japon, il y a toujours des branches où les produits français sont moins chers : des branches où ce sont les produits japonais ; des branches où les prix sont équivalents. Comment définir un taux de change qui assure globalement la compétitivité des produits français ? Enfin, imaginons un pays englué dans une faible croissance ou dans un fort chômage, qui choisit de fortement dévaluer pour relancer son économie, dira-t-on que sa monnaie était surévaluée ou qu'elle est maintenant sous-évaluée ?

Aussi retiendrons-nous une définition plus macroéconomique. Nous dirons que le taux de change d'un pays est surévalué quand il ne lui permet pas d'assurer simultanément des niveaux satisfaisants d'emploi et de solde de sa balance courante. Cette définition présente volontairement une certaine ambiguïté dans le cas où les difficultés économiques du pays considéré proviennent d'une demande insuffisante de ses partenaires ; mais, dans la mesure où le pays n'a aucun moyen d'agir sur la politique économique de ses partenaires, la seule politique qui lui est ouverte est bien de dévaluer. Nous dirons que cette surévaluation est curable par une dévaluation si celle-ci permet d'améliorer durablement le niveau d'emploi compatible avec un équilibre satisfaisant de la balance courante, sans coût excessif en inflation. En effet, dans un pays où les prix s'ajustent rapidement et où les salaires sont parfaitement et rapidement indexés, une dévaluation se répercute immédiatement dans les prix (voir l'encadré 2) et n'a guère d'effets durables (si on écarte certains effets patrimoniaux, dont l'importance dépend du caractère anticipé de la dévaluation). Dans ce cas, une surévaluation réelle ne peut être guérie que par un processus lent et douloureux de réduction des salaires réels grâce à la persistance d'un taux de chômage supérieur au taux de chômage naturel. En sens inverse, une dévaluation n'est efficace que si elle s'accompagne d'un blocage des salaires ou si le fonctionnement du marché du travail assure que les salaires sont peu ou lentement indexés.

Nous présenterons, par la suite, l'impact sur les économies européennes d'une appréciation de 10 % des monnaies de 4 zones en concurrence avec les industriels européens. Toutes ces variantes sont réalisées conventionnellement début 1993 à taux d'intérêt nominal fixe. Le prix réel du pétrole est fixe relativement à un panier de monnaies représentatif des prix des importations des pays de l'OPEP. Ces variantes permettent donc d'évaluer l'importance relative de nos concurrents et l'impact différencié qu'aurait la réévaluation de leurs monnaies sur les pays européens.

La situation macroéconomique en Europe

En 1994, le nombre de chômeurs devrait dépasser 18 millions dans la CE, soit un taux de chômage de 12 %. Seuls le Portugal (avec un taux de 5,3 %) et les Pays-Bas (avec un taux de 9,3 %) seraient en dessous d'un taux de chômage de 10 %. Par contre, l'Irlande et l'Espagne dépasseraient les 20 %. Ce fort taux de chômage apparaît certes conjoncturel (en 1994, le déficit de croissance serait de l'ordre de 8 % en cumul par rapport à une tendance de 3 % l'an depuis 1990) ; mais il s'inscrit dans une dérive structurelle inquiétante : parti d'un niveau de 3 % avant 1974, le taux de chômage européen s'est stabilisé sur un plateau de 5,5 % en 1978-79, puis sur un plateau de 11 % en 1984-86. Le rebond de croissance de 1987-89, lui a permis de descendre à

8,7 %, mais la rechute risque de le porter à un nouveau niveau record. C'est du moins ce qui figure dans la dernière prévision MIMOSA. D'après celle-ci, en 2000, la plupart des pays d'Europe continueront à souffrir d'un taux de chômage élevé. Celui-ci serait de 7 à 8 % pour la Grèce, le Portugal, le Danemark et l'Allemagne de l'Ouest ; de 10 % au Pays-Bas ; de 12 % en Belgique. Cinq pays auraient des taux de chômage très importants : le Royaume-Uni (de l'ordre de 12 %), l'Italie (13,5 %), la France (14 %), l'Espagne (15 %), l'Irlande (18 %) ; auxquels s'ajoute l'Allemagne orientale (16,5 %).

Ce fort niveau du chômage s'accompagne d'une basse inflation, mais aussi de taux d'intérêt réels élevés par rapport au taux de croissance, de forts déficits publics et d'un gonflement généralisé des dettes publiques. Du côté de la balance des opérations courantes, la CE a un déficit de l'ordre de 1 point de PIB en 1992, avec 5 pays en net excédent (Irlande, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), la France en équilibre, 6 pays déficitaires (Allemagne, Portugal, Italie, Grèce, Espagne, Royaume-Uni).

Le tableau 1 rappelle l'évolution des taux de change en Europe depuis mai 1992. On notera que le yen s'est fortement apprécié par rapport à l'ensemble des monnaies tandis que le dollar est resté relativement stable. Par contre, six pays européens ont connu de fortes dépréciations par rapport au mark allant de 14 % (livre irlandaise) à plus de 20 % (escudo, lire, peseta) en passant par 16 % pour la livre britannique.

1. Evolution des monnaies par rapport au mark de mai 1992 à septembre 1993

En %

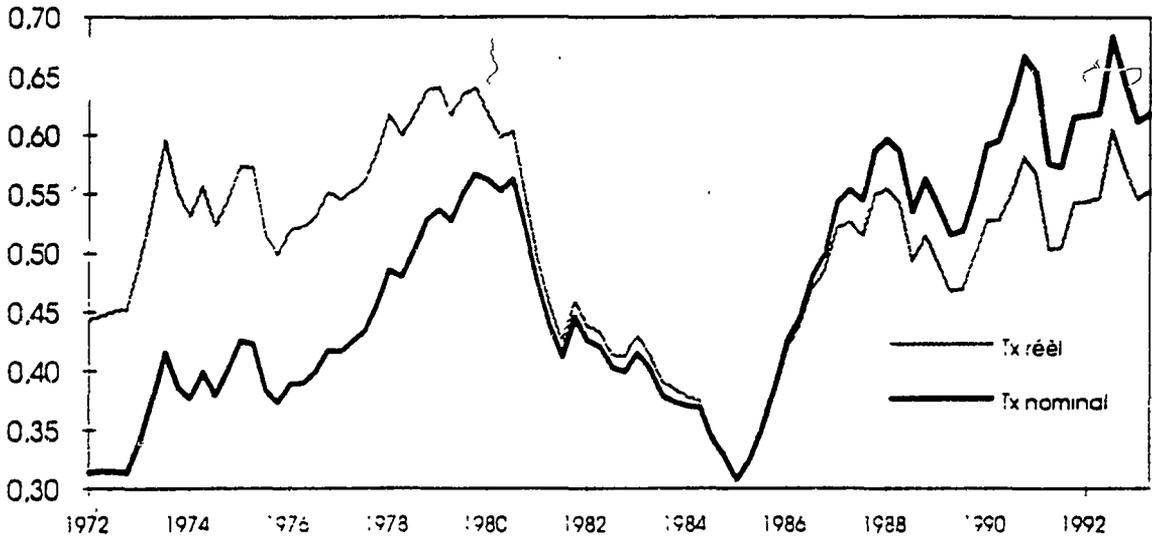
	De mai 1992 à juin 1993	De juin 1993 à septembre 1993
Yen	+ 24,1	- 1,3
Franc suisse	+ 2,9	+ 2,3
Florin	+ 0,4	- 0,1
Mark	—	—
Schilling autrichien	+ 0,1	- 0,1
Franc belge	+ 0,2	- 1,1
Dollar	+ 1,9	- 3,9
Franc français	- 0,2	- 3,9
Couronne danoise	+ 0,8	- 6,9
Couronne norvégienne	- 7,8	- 3,4
Livre irlandaise	- 9,1	- 4,7
<i>Livre britannique</i>	- 15,2	- 1,1
Drachme	- 13,3	- 5,4
Escudo	- 12,6	- 7,1
<i>Lire</i>	- 17,1	- 6,6
Peseta	- 19,6	- 4,8
Mark finlandais	- 19,3	- 6,4
Couronne suédoise	- 19,9	- 9,3

Monnaies du SME.

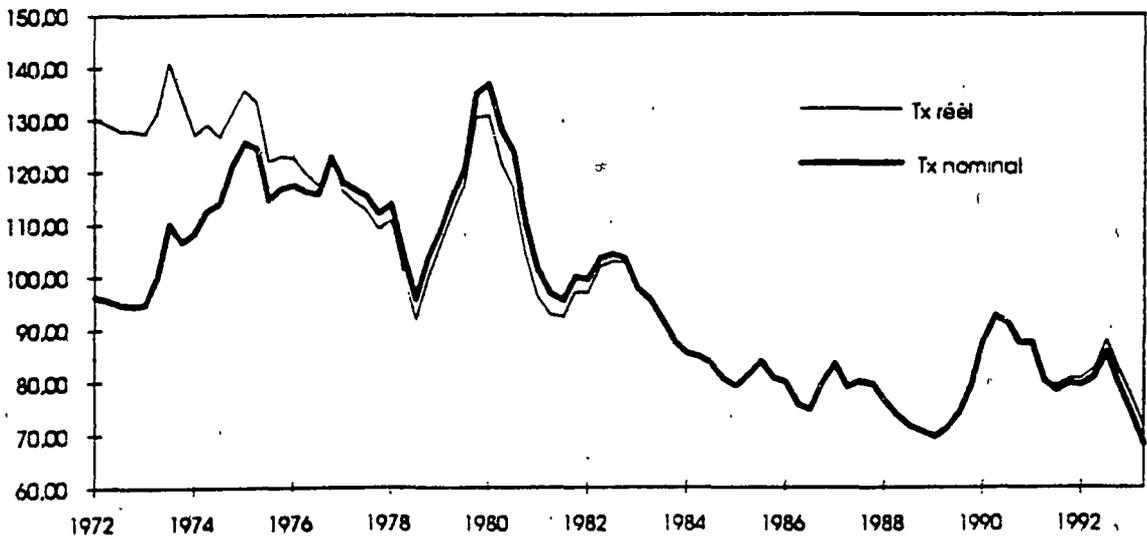
Monnaies avant quitté le SME.

Graphiques 1 et 2

Taux de change des Etats-Unis : nombre de Dollars par Mark

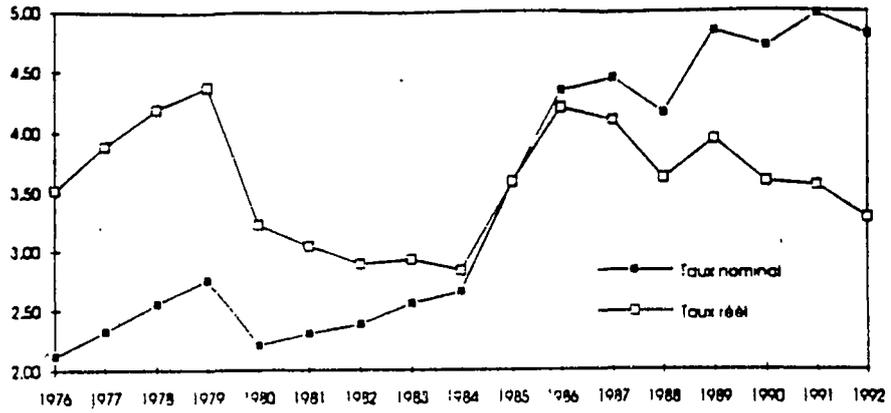


Taux de change du Japon : nombre de Yens par Mark

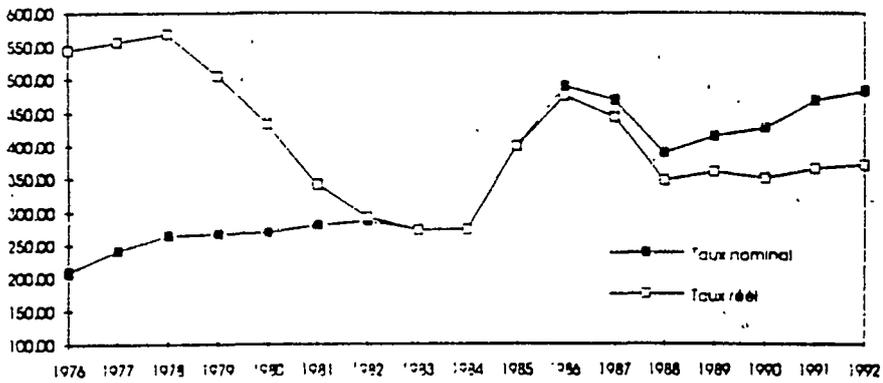


Graphiques 3

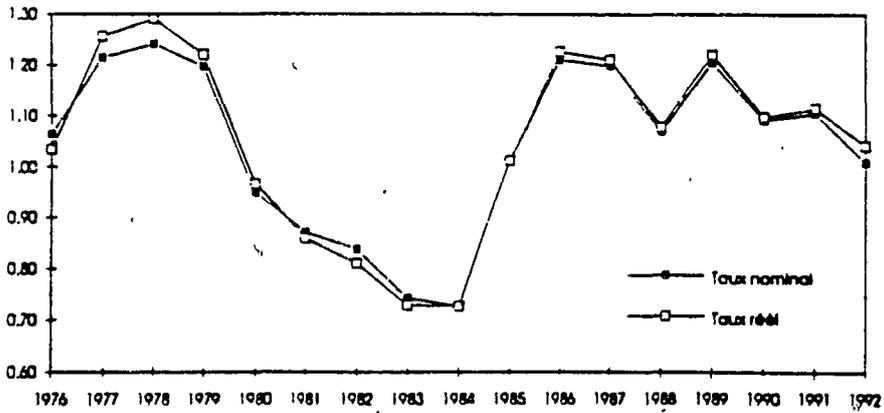
Taux de change de Hong Kong : nombre d'unités nationales par mark



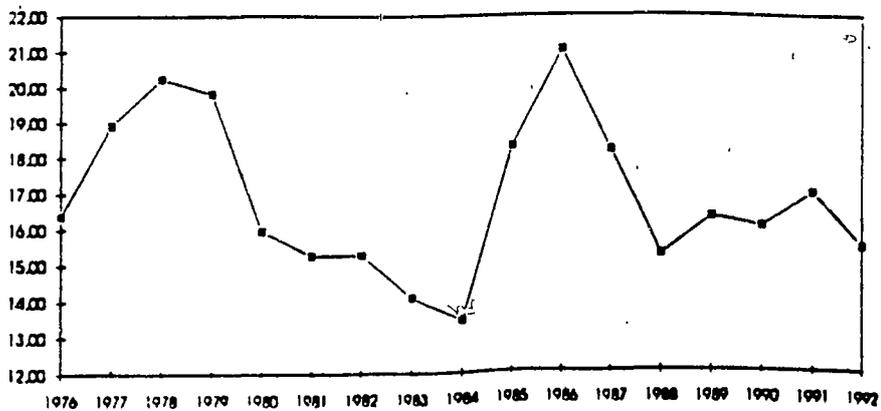
Taux de change de la Corée du Sud : nombre d'unités nationales par mark



Taux de change de Singapour : nombre d'unités nationales par mark



Taux de change de Taiwan : nombre d'unités nationales par mark



Les graphiques 1, 2 et 3 montrent les évolutions sur longue période des taux de change du dollar, du yen et des monnaies des «Quatre Dragons» vis-à-vis du mark¹. Le dollar a connu une dépréciation considérable depuis l'automne 1985, qui marque le sommet atteint par la devise américaine à la suite de la relance économique du Président Reagan. Par contre, le dollar n'a pas connu de dépréciation réelle en longue période (depuis 1973), en dépit d'une performance américaine beaucoup moins bonne, en moyenne pour le solde des échanges extérieurs sinon pour la croissance. L'évolution est bien différente pour le yen qui connaît depuis 1980 surtout une appréciation tendancielle vis-à-vis du mark : de 1972 à 1993, l'appréciation en termes réels est de 45 %. Toutefois, cette réévaluation du yen conforme aux performances macroéconomiques comparées en termes de croissance et d'échanges extérieurs s'est interrompue en 1989 ; de fait, l'appréciation rapide de la devise japonaise depuis la mi-92 ne fait que corriger la montée du mark qui à la fin des années quatre-vingt accompagne les turbulences monétaires et financières de la réunification allemande. Par contre, il est frappant de ne constater aucune tendance à long terme à l'appréciation réelle des monnaies des «Quatre Dragons» vis-à-vis des monnaies européennes. Pourtant, les performances de croissance ont été bien différentes : au cours des vingt-cinq dernières années, la croissance du PIB a atteint 8 % en moyenne pour les «Quatre Dragons» contre moins de 3 % en Allemagne. Il semble que l'appréciation réelle du change qu'appellerait un tel rattrapage soit encore à venir. Dans le cas du Japon, elle fut d'ailleurs également tardive.

Le tableau 2 rappelle la structure du commerce extérieur de la CE. La CE prise globalement est une zone relativement fermée : son taux d'ouverture à l'importation est de 10 % (et descend à moins de 8 % si on lui ajoute l'AELE). La CE a un déficit sensible vis-à-vis des Etats-Unis (0,25 point du PIB communautaire), du Japon (0,65 point du PIB), et de l'Asie peuplée (0,35 point du PIB). Son commerce avec les NPI d'Asie est équilibré.

2. Structure du commerce extérieur de la CE en 1992

En % du PIB

	Importations	Exportations
CE	13,5	13,6
AELE	2,2	2,1
USA	1,7	1,4
Japon	1,0	0,4
Autres OCDE	0,4	0,5
PECO	0,7	0,7
Afrique	0,9	0,8
Amérique Latine	0,5	0,5
Moyen-Orient	0,5	0,7
NPI d'Asie	0,6	0,6
Asie peuplée	0,8	0,5
	23,1	22,0

NPI d'Asie : Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taïwan. Source : OCDE ; hors matériels militaires.

¹ Le lecteur remarquera que dans ces graphiques, une hausse de la courbe représente une dépréciation de la monnaie extra-européenne vis-à-vis du mark.

La tentation protectionniste

Le discours protectionniste met en cause la concurrence que nous font le Japon, les NPI, et certains PVD (Chine, Inde). Selon les tenants de ce discours, le Japon a une stratégie prédatrice basée sur la fermeture de son marché intérieur (qui permet à ses entreprises d'y faire des profits importants) et une stratégie de bas prix à l'étranger (financée par les profits réalisés sur le marché intérieur) ; ceci lui permet de s'assurer des positions dominantes dans les secteurs porteurs. Les NPI et les PVD asiatiques (Chine, Inde) profitent de leurs bas salaires pour s'emparer des branches à fort contenu en emploi. Les industries européennes sont prises en tenaille et n'ont le choix qu'entre délocaliser, mécaniser ou périr : trois solutions néfastes à l'emploi.

Certains (voir en particulier les travaux de G. Lafay) mettent en cause les bas taux de change des NPI et des pays de l'Asie peuplée : ceux-ci, qui seraient de beaucoup inférieurs aux taux de change de PPA, multiplieraient l'effet des disparités salariales. Il faut donc, soit demander au FMI de surveiller la sous-évaluation de certaines monnaies, soit ouvrir un nouveau chantier au GATT pour lier ouverture des marchés et niveau correct de taux de change. Certains (voir les travaux de M. Lauré) proposent de taxer les importations en provenance des NPI et des PVD, les accusant de *dumping* salarial ou social. Il est souvent suggéré que l'Europe soit relativement ouverte pour les zones proches (Est et Afrique) pour éviter les flux migratoires et pour développer des synergies industrielles et relativement fermées pour les zones lointaines (Amérique du Sud et surtout Asie et NPI).

Les opposants à ce discours objectent d'abord que la part du commerce de la CE avec les pays incriminés est relativement faible : les importations en provenance du Japon ne représentent que 1 % du PIB de la CE ; celles en provenance de l'Asie (NPI et Asie peuplée), 1,4 % ; le déficit vis-à-vis de ces zones représente respectivement 0,65 et 0,35 % du PIB de la CE. Ceci amène certains à juger marginal l'impact de ces relations sur l'emploi européen. Toutefois, en raison du bas coût d'achat des productions des NPI, le coût en emplois européens est beaucoup plus fort que ne le laisse penser les chiffres de part de marchés en valeur. Ceci serait confirmé par l'exemple de certaines industries qui disparaissent totalement en Europe (textile, jouets, chaussures, etc.), soit du fait des importations, soit du fait de la délocalisation. Par exemple, si l'on suppose que, à valeur identique, le contenu en emploi des produits importés est égal à 2 fois celui des produits exportés, en raison du bas prix auxquels ils nous arrivent, le commerce avec les NPI et l'Asie peuplée coûterait directement 1,7 % de l'emploi européen. Toutefois, en contrepartie, il contribue à faire baisser les prix à la consommation en Europe. Enfin, l'Asie est beaucoup plus présente sur les marchés tiers : la part du marché américain

détenue en 1992 par les NPI était de 11,7% ; celle détenue par l'Asie peuplée de 10,8% (contre 18,2% au Japon et 17,7% à la CE).

La stratégie proposée par les partisans de mesures protectionnistes se heurte à la démonstration générale que le libre-échange est bénéfique pour tous les participants aux échanges internationaux. Dans ce cadre, il est normal que les pays profitent de leurs avantages relatifs (en particulier, le bas niveau de leurs salaires s'ils n'en ont pas d'autres). La notion de *dumping social* est absurde : d'une part, ce sont les pays du Sud qui pourraient se plaindre de devoir acheter cher des biens d'équipements, qui incorporent le poids des hauts salaires et de la protection sociale des pays du Nord ; d'autre part, nul ne peut s'immiscer dans les choix que fait chaque pays quant à l'organisation de sa protection sociale et au partage salaire direct/salaire indirect. Les échanges avec le Nord sont nécessaires aux pays du Sud pour pouvoir importer des biens d'équipements et pour décoller. Une stratégie qui limiterait les possibilités d'exportation des PVD serait foncièrement égoïste et à terme nuisible aux pays du Nord (en raison, en particulier, des phénomènes d'immigration). L'exemple de la Corée du Sud est quand même plus porteur pour l'économie mondiale que celui de l'Algérie ou du Nigéria. On ne peut à la fois refuser aux PVD de leur prêter davantage, leur demander même de rembourser leur dette passée et refuser leurs exportations. Le caractère correct ou non d'un taux de change est une notion difficile à définir : en tout cas, la PPA (parité des pouvoirs d'achat) ne peut pas servir de guide (selon la démonstration bien connue de Balassa, voir Encadré 1). Peut-on critiquer un PVD qui fait des efforts pour se développer en vendant au maximum à l'extérieur (à bas prix, si nécessaire) et en évitant les importations non indispensables ?

Enfin l'Europe, zone fortement exportatrice, peut-elle se couper des zones en expansion (Asie du Sud-Est, certains pays d'Amérique Latine) pour se polariser vers des zones en stagnation (Afrique) ou d'avenir douteux (Est) ? D'ailleurs, se priver des importations asiatiques présente un coût : soit technologique pour les biens d'équipement et les biens intermédiaires (composants électroniques,...) que l'Europe n'est pas capable de fournir ; soit en termes de niveau de vie et d'inflation, s'il faut remplacer des produits importés à bas prix par des produits nationaux beaucoup plus chers.

Il faut cependant observer que la démonstration selon laquelle le libre-échange améliore globalement le bien-être des nations n'est valable que dans un monde de parfaite flexibilité des salaires et des prix, sans chômage et où les travailleurs privés d'emploi dans un secteur donné peuvent, sous coût important, retrouver un emploi dans un autre secteur. Ce schéma ne représente guère la réalité en Europe. Sans mesures compensatoires, l'échange avec les zones à bas salaires peut conduire à une hausse du chômage et à une baisse des rémunérations pour les travailleurs moins qualifiés des pays

développés (ceci est illustré par la fable présentée en annexe). Il peut y avoir là un sérieux dilemme entre efficacité et équité.

1. L'effet Balassa²

Soit une économie ouverte constituée de deux secteurs : un secteur de biens échangeables et un secteur abrité. Le niveau des prix dans l'ensemble de l'économie p est une moyenne des prix dans le secteur abrité p_a et dans le secteur exposé p_e :

$$(1) p = \alpha p_a + (1 - \alpha) p_e$$

Les prix dépendent des coûts salariaux unitaires, mesurés par le rapport du salaire nominal (w) à la productivité (π). Si le salaire nominal est identique dans les deux branches, les prix s'écrivent :

$$(2) p_e = w - \pi_e$$

$$(3) p_a = w - \pi_a$$

On peut donc réécrire l'équation de prix sous la forme :

$$(4) p = p_e + \alpha (\pi_e - \pi_a)$$

et de manière identique pour l'autre pays.

En supposant pour simplifier que la productivité est similaire dans les secteurs abrités des deux pays (ce qui reflète la constatation que la productivité ne progresse guère pour le secteur des services), et que le niveau des prix des biens échangeables est le même dans les deux pays l'écart des prix à la consommation s'écrit :

$$(5) p - p^* = \alpha (\pi_e - \pi_e^*)$$

Le pays qui a la productivité la plus forte dans les biens échangeables a un niveau des prix à la consommation plus élevé que son partenaire moins développé. En sens inverse, imposer la PPA au pays le moins développé obligerait celui-ci à pratiquer des prix beaucoup trop forts pour ses biens échangeables.

Ceci est d'autant plus vrai que, dans les pays européens à système de protection sociale important et à fort chômage, le coût du travail payé par l'entreprise est bien supérieur au coût social. Pour qu'un employeur conserve un salarié qu'il paie 100 en salaire brut, il faut compte tenu des cotisations employeurs, que celui-ci produise au moins 141. Le salarié touche alors un salaire net de 83 (compte tenu des cotisations salariés). Si le salarié est licencié, il recevra une indemnité de 36. Le surcroît de revenu du salarié, c'est à dire le coût réel du travail pour la collectivité, n'est donc que de 47. Le coût que l'entreprise attribue au facteur travail (141) est donc trois fois plus important que son coût réel pour la Nation (47). Il y a là une distorsion excessive qui conduit l'entreprise à faire des choix socialement inefficaces, quand elle arbitre entre produire ou ne pas produire, ou quand elle choisit sa technique de production. Aussi, un double défi est-il

² Balassa B. : «The purchasing power parity doctrine : a reappraisal». *Journal of political economy*, Décembre 1964.

posé aux sociétés du Nord, et tout particulièrement à l'Europe : modifier son système fiscal et para-fiscal pour rapprocher ces deux coûts, en particulier pour les bas salaires, par exemple en transférant une partie des charges portant sur le travail en charges portant sur le capital ou sur l'énergie : redistribuer aux salariés directement touchés par la concurrence des pays à bas salaires les gains que procure le commerce avec eux. Il n'est pas sûr que les sociétés des pays du Nord soient prêtes à consentir l'effort de redistribution correspondant. Mais ont-elles de droit de faire payer leur incapacité aux pays du Sud ?

Par ailleurs, pour que le libre-échange avec les zones à bas salaires soit réellement bénéfique pour les économies du Nord, il faut que le travail et le capital s'y déplacent vers les branches à plus haute valeur ajoutée. Cet ajustement est lent et coûteux (formation, reclassement et mobilité des hommes, fermeture d'usines, déclassement d'équipement et nouveaux investissements). Ceci peut justifier une protection temporaire et une politique industrielle défensive dans certains secteurs et offensive dans d'autres plus cruciaux.

La proposition de M. Lauré consiste à frapper les importations en provenance des PVD de droits compensateurs de façon que leurs prix soient identiques à celui des produits français similaires, quitte à restituer les sommes récoltées au pays exportateurs. Il est évident que dans ce cas, les importations seraient nulles et que les PVD ne bénéficieraient d'aucun retour. La généralisation de ce principe aboutirait vite à supprimer tout commerce international.

Rappelons enfin que la proposition souvent faite de remplacer les cotisations sociales des employeurs par la TVA pour faire payer la protection sociale des pays du Nord soit par les consommateurs, soit par les producteurs étrangers, est illusoire (voir le chapitre 2 de l'ouvrage : H. Sterdyniak *et alii* : *Vers une fiscalité européenne*, Economica, 1991) : à pouvoir d'achat donné des travailleurs, les deux taxes ont le même impact macroéconomique. Cette substitution ne permet ni de favoriser les techniques de production plus capitalistiques, ni de réduire les importations (si le pouvoir d'achat des travailleurs est maintenu).

Une variante d'appréciation du dollar

On étudie d'abord les effets d'une appréciation permanente de 10 % du dollar contre toutes les autres monnaies. La prévision MIMOSA avait retenu pour 1994 un dollar valant 1,75 mark (5,93 F) ; l'OCDE fixe la valeur de PPA à 2,13 mark (6,55 F) ; la valeur du dollar à la fin septembre 1993 est de 1,63 mark (5,76 F). Une appréciation du

dollar de 10 % le mettrait à 1.79 mark (6,33 F), soit relativement proche de cette valeur dite de PPA.

Les effets sur l'économie américaine

La hausse du dollar a deux conséquences immédiates pour l'économie américaine : une baisse du coût des importations et donc une désinflation importée ; une perte de compétitivité pour les entreprises américaines. L'effet désinflationniste direct résulte d'une baisse immédiate des prix à l'importation de près de 6.3 %, qui s'amplifie sur toute la période. Les entreprises répercutent cette baisse des coûts dans les prix de production, contribuant ainsi à abaisser le niveau des prix à la consommation de 0.2 % la première année, puis de 2,2 % au bout de trois ans. La désinflation est amplifiée à court-moyen terme par la contraction des salaires réels qui résulte de la montée du chômage. La désinflation importée et la baisse des salaires réels allègent les coûts de production des entreprises américaines qui voient ainsi leur taux de marge gagner environ 0,5 point sur toute la période (tableau 3).

Cependant, les conséquences bénéfiques de la désinflation sur l'activité sont dominées par les pertes de compétitivité de la production nationale. Celles-ci se traduisent par une diminution progressive des exportations en volume de 1993 à 1995 (- 3 % en 1995). Toutefois, les entreprises exportatrices mettent à profit la désinflation pour abaisser leurs prix. Les pertes de compétitivité tendent ainsi à se réduire au cours du temps ; à l'horizon 2000, les exportations en volume ont pratiquement retrouvé leur niveau du compte central. Les importations en volume suivent un profil plus complexe : elles sont poussées à la hausse par la perte de compétitivité des entreprises domestiques et tirées à la baisse par la contraction de l'activité intérieure. Ainsi, après une légère baisse relativement au compte central en 1993 et 1994, elles s'accroissent de près de 0,8 % à moyen terme. Au total, la détérioration de la balance en volume tend à se réduire au cours du temps.

La dégradation du commerce extérieur en volume affecte le secteur manufacturier puis toute l'activité intérieure. Le PIB en volume perd ainsi rapidement plus de 2.5% jusqu'en 1996 puis amorce une légère remontée. Il s'ensuit une détérioration des soldes publics et du taux de chômage, ce dernier augmente de plus de 1 point de 1995 à 1997 pour finalement retrouver à l'horizon 2000 le niveau du compte central. Cependant, ce redressement de l'emploi est exagéré par le fait que les taux d'intérêt réels croissent sur la période (les taux d'intérêt nominaux étant maintenus constants dans notre simulation), rendant ainsi le coût relatif capital/travail plus favorable à l'embauche.

A court-moyen terme le revenu des ménages pâtit plus du ralentissement de l'activité économique qu'il bénéficie de la désinflation importée. Le pouvoir d'achat des ménages subit une détérioration croissante (- 3 % en 2000), du fait de la contraction de l'emploi et de la baisse des salaires réels. Ceci a pour conséquence une baisse soutenue de la consommation des ménages (plus de 1 % sur la période) qui se combine à une forte chute de l'investissement logement et de l'investissement productif (respectivement, près de - 7 et - 6% de 1995 à 2000). Cependant, ces effets négatifs sur la demande intérieure sont à relativiser si l'on tient compte du fait que, par rapport aux autres modèles multinationaux, Mimosa exhibe des effets multiplicateurs très forts dans le cas des Etats-Unis. La forte contraction de l'activité explique d'ailleurs que la balance courante ne se détériore pas à moyen terme en dépit de l'appréciation du taux de change réel. Le niveau élevé du déficit courant américain, dans le compte central, y contribue également.

3. Une appréciation de 10% du dollar - Principaux résultats pour les Etats-Unis

	1993	1996	2000
PIB en volume (1)	- 0,8	- 2,6	- 2,1
Demande intérieure en volume (1)	- 0,7	- 2,2	- 1,9
Exportations en volume (1)	- 1,8	- 2,6	- 0,4
Importations en volume (1)	- 0,9	0,0	0,7
Balance courante (2)	0,4	0	0
Solde public (2)	- 0,2	- 1,0	- 0,4
Taux de chômage (3)	0,2	1,2	0,2
Prix à la consommation (1)	- 0,2	- 2,2	- 6,4

(1) Écarts relatifs en pourcentage

(2) Écarts absolus en % du PIB en valeur

(3) Écarts en points

Source : OCDE : hors matériels militaires.

Les effets sur l'économie mondiale

Le reste du monde connaît des effets inverses de ceux observés pour les Etats-Unis : d'une part une inflation importée et, d'autre part, une relance du commerce extérieur en volume. Cette dernière soutient l'activité, réduit le chômage, donc pousse les salaires à la hausse. La hausse des rémunérations et celle du prix des importations (énergétiques notamment) entraînent un surcroît d'inflation (tableau 7). Les effets inflationnistes sont particulièrement forts en Allemagne (0,4 % par an) car la relance de l'activité y est plus vive. Cette dernière est, en effet, poussée par l'accroissement de la consommation qui n'est pas sensible — dans le cas allemand — au taux d'inflation. A l'inverse, le surcroît d'inflation reste modeste au Royaume-Uni où les salaires sont peu sensibles au niveau du chômage. La France, le Japon et l'Italie sont dans une situation intermédiaire.

Ce sont les exportations du Royaume-Uni qui profitent le plus du changement de parité (2,8 % d'augmentation en volume relativement au compte central), ce pays détenant une part de marché aux Etats-Unis supérieure à celle des autres pays d'Europe. Viennent ensuite la France (+ 1,3 % en moyenne) puis l'Allemagne et l'Italie (+ 0,8 % environ). Partout sauf au Royaume-Uni, les importations en volume diminuent, les gains de compétitivité des entreprises domestiques dominant l'effet de la relance de l'activité intérieure sur les achats à l'étranger.

Au total, l'augmentation du volume des échanges commerciaux ne suffit pas à améliorer les soldes courants en valeur (tableau 4) qui souffrent de la dégradation des termes de l'échange, de l'alourdissement de la facture pétrolière pour les pays importateurs nets d'énergie, et de la contraction de l'activité américaine. Le Moyen-Orient, touché par une diminution de ses recettes pétrolières, voit son solde courant en valeur légèrement baisser.

L'effet final sur l'activité économique (tableau 4) des principaux pays et zones est positif mais très limité (à l'exception des NPI et du Japon); les taux de chômage (tableau 5) baissent légèrement. Les quatre Dragons subissent une dégradation progressive de leur activité. Ceci est dû à une accélération marquée de l'inflation et à la contraction du marché américain. La Japon connaît une évolution similaire, mais plus modérée. Au sein de la CEE, le poids du commerce intra-communautaire, peu affecté par la hausse du dollar, tempère l'effet de relance, que la demande intérieure ne soutient pas ou peu, sauf en Allemagne. En France et en Italie, l'inflation déprime la consommation des ménages par effet d'encaisses réelles d'une part, et par perte de pouvoir d'achat des revenus d'autre part. Par contre, l'Allemagne bénéficie simultanément d'une hausse de la consommation et d'un surcroît d'investissement productif et résidentiel. Au total, l'Europe bénéficie d'un surcroît de production de l'ordre de 0,6 % en 1996, mais au prix d'une légère inflation supplémentaire qui diminue les déficits public et courant.

4. Effet d'une appréciation de 10 % du dollar sur les PIB et les soldes courants

	PIB*			Solde courant**		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	- 0.8	- 1.3	- 2.6	24.9	12.3	6.1
Japon	- 0.3	0	- 0,1	- 10.8	- 10.0	- 9,7
Allemagne de l'Ouest	0.5	0.7	0.9	- 8.7	- 5.8	- 3,8
France	0.1	0.2	0.4	- 2.8	0.6	1,6
Italie	0.3	0.3	0.4	0.9	1.6	2.3
Royaume-Uni	- 0.1	0.4	0.7	- 1,7	- 1,3	- 1,3
Autres CEE	0.1	0.3	0.6	- 0,4	3,1	3,9
CEE	0.2	0.4	0.6	- 12.7	- 1,8	2.8
OCDE	- 0.2	- 0.3	- 0,7	- 4.3	- 3.0	- 4,7
Dragons	0	- 0.7	- 1.0	- 0.2	- 0.3	1.5
Monde	- 0.1	- 0.2	- 0.5	3.3	4.1	5.6

* En volume, écart relatif en %

** Ecart en milliards de dollars

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

5. Effet d'une appréciation de 10 % du dollar sur les exportations et importations totales

En volume, écart relatif au compte central en %

"	Exportations			Importations		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	- 1.8	- 2.8	- 2.6	- 0.9	- 0.3	0
Japon	- 0.8	- 1,1	- 0.8	- 1,9	- 3,1	- 2,4
Allemagne de l'Ouest	0.1	0.3	0.7	- 0.3	- 0.7	- 0.2
France	0.3	0.9	1.5	- 0.2	- 0.7	- 0.5
Italie	0.4	0.8	0.9	0	- 0.7	- 0.5
Royaume-Uni	0.7	2.0	2.6	- 0.1	0.9	1.1
Autres CEE	0.3	0.6	0.9	0	- 0.2	0.4
CEE	0.3	0.8	1.2	- 0.2	- 0.3	0.1
OCDE	0	0.3	0.6	- 0.5	- 0.8	- 0.4
Dragons	- 0.9	- 2.1	- 2.7	- 0.8	- 1.5	- 1.8

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

6. Effet d'une appréciation de 10 % du dollar
sur les prix des exportations et des importations totales (en monnaie nationale)

En écart relatif au compte central en %

	Prix d'exportation			Prix d'importation		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	- 1.6	- 2.3	- 3.9	- 6.3	- 6.3	- 6.6
Japon	3.4	3.5	3.1	6.1	5.4	4.7
Allemagne de l'Ouest	0.9	1.1	1.6	2.7	2.7	2.8
France	0.6	0.7	0.8	2.2	2.2	2.3
Italie	1.2	0.5	0.8	2.1	2.1	2.1
Royaume-Uni	- 1.0	- 1.4	- 1.6	1.4	1.1	0.9
Autres CEE	1.1	1.2	1.6	1.6	1.6	1.7
CEE(1)	- 8.5	- 8.5	- 8.3	- 7.3	- 7.3	- 7.3
OCDE (1)	- 7.7	- 7.7	- 7.6	- 6.6	- 6.7	- 6.7
Dragons	3.9	4.3	4.2	4.1	4.0	3.5

(1) Prix calculés en \$.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

7. Effet d'une appréciation de 10 % du dollar
sur les prix à la consommation, les taux de chômage et les soldes publics

	Prix à la consommation*			Taux de chômage**			Solde public***		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	- 0,2	- 0,7	- 2,2	0,3	0,6	1,2	- 0,2	- 0,4	- 1,0
Japon	0,6	1,0	1,2	0	0	0	- 0,1	0	- 0,1
Allemagne de l'Ouest	0,4	0,7	1,4	- 0,2	- 0,3	- 0,5	0,2	0,4	0,6
France	0,4	0,6	0,7	0	0	- 0,1	0,1	0	0,1
Italie	0,4	0,6	0,9	- 0,1	- 0,1	- 0,2	0	0	0
Royaume-Uni	0,4	0,2	0	0	- 0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,2
Autres CEE	0,5	0,9	1,6	nd	nd	nd	0	0,1	0,2
Dragons	2,1	2,6	2,2	nd	nd	nd	- 0,1	- 0,1	- 0,1

* Ecart relatif au niveau du compte central, en %

** Ecart en points.

*** Ecart en points de PIB.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Une variante d'appréciation du yen

On étudie maintenant les conséquences d'une appréciation permanente de 10 % du yen. Selon la prévision MIMOSA, en 1994, 100 yens devraient valoir 4,94F (soit 1 dollar pour 122 yens) ; ils valent actuellement 5,43 F (soit 1 dollar pour 106 yens)³. La variante peut donc être interprétée comme une analyse de l'impact de la hausse du yen survenue en 1993.

Les effets sur l'économie japonaise

Deux facteurs de sens opposé agissent sur l'économie japonaise : d'une part une pression désinflationniste et d'autre part, une perte de compétitivité de la production nationale. Le premier effet passe d'abord par une baisse immédiate des prix à l'importation en yens (- 9,4 %), d'amplitude presque identique à celle de l'appréciation du change. Ceci provient de ce que le Japon est très fortement *price-taker* à l'importation, ses achats à l'étranger et ses produits nationaux étant assez complémentaires. Les entreprises répercutent cette baisse des coûts dans les prix de production, contribuant ainsi à la diminution graduelle des prix à la consommation (- 0,9 % en 1993, - 2,0 en 1996).

Comme le prix des exportations japonaises dépend pour 50% du prix de leurs concurrents. La chute du prix des exportations en yens atteint 5,4 % dès la première année, et 6,5 % à l'horizon 2000. Cet ajustement des prix limite la perte de débouchés pour les entreprises exportatrices mais réduit leurs profits, donc leurs investissements. La désinflation importée se transmet aux salaires, même si les gains de termes de l'échange sont pour partie redistribués aux salariés. De plus, la hausse du chômage, qui résulte du déclin de l'activité, entraîne une baisse des salaires réels, l'effet étant d'autant plus marqué que l'économie japonaise est proche du plein emploi. En outre, la réduction des coûts salariaux vient contrebalancer les pertes initiales de profits et rétablit progressivement les taux de marge des entreprises.

En dépit de la contraction des marges bénéficiaires à l'exportation, la perte de compétitivité du secteur exposé à la concurrence internationale se traduit par une baisse immédiate du volume des exportations, de 1,3 % dès 1993 et de 3 % en 1996. Toutefois, la désinflation importée et la baisse des coûts salariaux sont mises à profit par les entreprises exportatrices pour abaisser leurs prix et réduire ainsi les pertes de

³ Notons que l'OCDE évalue les cours de PPA à 1 dollar pour 190 yens; soit, 100 yens pour 3,44 F ; le yen serait donc très fortement surévalué, ce qui montre bien le caractère discutable et peu opérationnel de la notion de PPA.

compétitivité. Aussi, les exportations en volume amorcent-elles en 1996 une remontée relative (- 1,9 % à l'horizon 2000). Les importations en volume, quant à elles, subissent une hausse d'environ 1,5 % due à la perte de compétitivité des entreprises domestiques et à la hausse de la consommation des ménages. Au total, la détérioration de la balance courante en volume tend à se réduire à moyen terme.

La dégradation de court-moyen terme du commerce extérieur en volume affecte le secteur manufacturier puis toute l'activité intérieure. Cependant, l'amélioration qui suit permet une lente reprise. Ainsi, le PIB en volume, après avoir graduellement perdu 1,4 % de 1993 à 1996, retourne progressivement vers son niveau du compte central (- 1,0 % en 2000). Le taux de chômage est peu affecté (moins de 0,1 point supplémentaire en moyenne sur la période) en raison de l'importance des rétentions de main-d'œuvre et du chômage déguisé, caractéristiques du Japon. Cependant, l'absence de dégradation forte de l'emploi provient aussi du fait que les taux d'intérêt réels croissent sur la période (les taux d'intérêt nominaux étant maintenus constants dans notre simulation) rendant ainsi le coût relatif capital/travail plus favorable à l'embauche.

La consommation (+ 0,6 % en 1993) des ménages profite de la désinflation qui, à court terme, améliore le pouvoir d'achat des revenus et, par effet d'encaisses réelles, abaisse le taux d'épargne (- 0,1 point en 1993, - 0,4 en 2000). Cependant, à moyen terme, les salaires réels pâtissent de la détérioration de l'emploi et tempèrent l'augmentation de la consommation (0,4 % en 2000). Globalement, la bonne tenue de la consommation fait contrepois à la baisse de l'investissement qui provient de la contraction des profits et de la dégradation du volume des échanges extérieurs. Au total, la demande intérieure fléchit peu (- 0,2 % en moyenne sur la 1993-2000), ce qui freine la contraction de l'activité.

La balance courante japonaise se dégrade à court comme à moyen terme. A court terme, compte tenu de l'ample excédent courant japonais, la baisse de la valeur des importations ne suffit pas à compenser les pertes de recettes d'exportations (dues à la baisse conjointe des prix et des volumes d'exportations). A moyen terme, la dégradation se maintient du fait de la perte de compétitivité-prix et du niveau soutenu de la consommation des ménages.

8. *Appréciation de 10% du yen - Principaux résultats pour le Japon*

	1993	1996	2000
PIB en volume (1)	- 0,1	- 1,5	- 1,0
Demande intérieure en volume (1)	0,4	- 0,4	0,1
Exportations en volume (1)	- 1,3	- 3,0	- 1,9
Importations en volume (1)	1,5	1,4	1,6
Balance courante (2)	- 0,2	- 0,3	- 0,3
Solde public (2)	0	- 0,3	- 0,3
Taux de chômage (3)	0	0,1	0,1
Prix à la consommation (1)	- 0,9	- 2,0	- 4,2

(1) Ecart relatif en pourcentage

(2) Ecart absolu en % du PIB en valeur

(3) Ecart en points

Source : MIMOSA C'EPH-OFCE.

Les effets sur l'économie mondiale

Dans les autres pays, la dépréciation vis-à-vis du yen induit simultanément un effet inflationniste et une relance des échanges commerciaux. Les prix à la consommation (tableau 12) réagissent peu au changement de parité car les prix des exportations japonaises s'ajustent rapidement à la baisse. Les conséquences inflationnistes sont cependant plus marquées dans les NPI, très ouverts aux produits nippons.

Les pertes de compétitivité-prix des produits japonais étant limitées par la contraction des marges à l'exportation et l'ajustement des salaires, la relance du commerce extérieur des autres pays est elle-même modeste. En outre, dans la CEE, l'importance du commerce intra-communautaire modère l'augmentation des exportations : moins de 1 % en volume sur toute la période (sauf pour la France qui enregistre une hausse de 1,2 % de 1997 à 1999). Le volume des exportations des Etats-Unis gagne 1 % en moyenne sur la période. Le volume des importations augmente modérément dans tous les pays : la relance de l'activité économique domine l'amélioration de la compétitivité-prix. Mais au total, la balance courante en valeur (tableau 9) s'améliore légèrement. Avec la légère amélioration du commerce extérieur, les principaux pays et zones enregistrent un regain d'activité (tableau 9) entretenu par la hausse de toutes les composantes de la demande intérieure. Ceci abaisse faiblement les taux de chômage (tableau 12). Le gain en activité des pays de la CE est donc de 0,4 % dans un horizon de 4 ans.

9. Effet d'une appréciation de 10 % du yen sur les PIB et les soldes courants

	PIB*			Solde courant**		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0,2	0,3	0,7	- 7,6	- 5,1	- 3,6
Japon	- 0,1	- 1,3	- 1,4	5,1	- 3,6	- 8,1
Allemagne de l'Ouest	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	1,3
France	0,1	0,2	0,4	0,6	0,9	1,8
Italie	0,1	0,2	0,4	0,3	0,6	0,9
Royaume-Uni	0,1	0,2	0,3	- 0,3	0,1	0,6
Autres CEE	0,1	0,3	0,5	1,0	2,1	2,7
CEE	0,1	0,2	0,4	2,1	4,3	7,3
OCDE	0,1	0	0,2	0,5	- 2,0	- 1,5
Dragons	0,5	0,5	0,1	- 3,8	- 2,2	- 2,9
Monde	0,1	0,1	0,2	- 3,5	- 3,7	- 4,3

* En volume, écart relatif en %

** Ecart en milliards de dollars

Source : MIMOSA C'EPII-OFCE.

10. Effet d'une appréciation de 10 % du yen sur les exportations et importations totales

En volume, écart relatif au compte central en %

	Exportations			Importations		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0,6	1,1	1,2	0,4	0,5	0,4
Japon	- 0,9	- 2,5	- 2,9	1,9	2,5	2,5
Allemagne de l'Ouest	0,3	0,7	1,0	0,3	0,8	1,0
France	0,4	1,1	1,3	0,3	0,8	0,9
Italie	0,4	0,8	1,1	0,3	0,6	0,8
Royaume-Uni	0,3	0,7	0,9	0,4	0,6	0,7
Autres CEE	0,3	0,7	0,8	0,2	0,5	0,7
CEE	0,3	0,8	1,0	0,3	0,7	0,8
OCDE	0,2	0,3	0,4	0,5	0,9	1,0
Dragons	0,6	1,0	0,3	0,1	0,4	- 0,1

Source : MIMOSA C'EPII-OFCE.

11. Effet d'une appréciation de 10 % du yen
sur les prix des exportations et des importations totales (en monnaie nationale)

En écart relatif au compte central en %

	Prix d'exportation			Prix d'importation		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0,2	0,2	0,6	1,4	1,4	1,4
Japon	- 5,4	- 5,7	- 5,8	- 9,4	- 9,1	- 9,1
Allemagne de l'Ouest	0	0,1	0,2	0	0	0,2
France	0	0	0,1	- 0,1	- 0,2	0
Italie	0	- 0,1	0	- 0,1	- 0,2	- 0,1
Royaume-Uni	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
Autres CEE	0,1	0,1	0,4	0	0	0,2
CEE (1)	0,1	0,1	0,2	0	0	0,1
OCDE (1)	0,7	0,6	0,8	- 0,1	0	0,1
Dragons	1,1	1,4	1,5	2,5	2,4	2,4

(1) Prix calculés en \$.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

12. Effet d'une appréciation de 10 % du yen
sur les prix à la consommation, les taux de chômage et les soldes publics

	Prix à la consommation*			Taux de chômage**			Solde public***		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0	0,1	0,4	- 0,1	- 0,1	- 0,3	0	0,1	0,2
Japon	- 0,9	- 1,3	- 2,0	0	0	0,1	0	- 0,2	- 0,3
Allemagne de l'Ouest	0	0,1	0,2	0	- 0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,2
France	0	- 0,1	- 0,1	0	- 0,1	- 0,1	0	0,1	0,2
Italie	0	- 0,1	- 0,1	0	0	- 0,1	0	0,1	0,2
Royaume-Uni	0	0	0	0	0	- 0,1	0	0,1	0,1
Autres CEE	0	0,1	0,4	nd	nd	nd	0,1	0,1	0,2
Dragons	2,3	2,8	0	nd	nd	nd	- 0,2	- 0,1	- 0,1

* Ecart relatif au niveau du compte central, en %

** Ecart en points.

*** Ecart en points de PIB.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Une variante d'appréciation des monnaies des Dragons

Afin de mesurer l'impact d'une sous-évaluation des «Dragons» (Taïwan, Corée du Sud, Singapour, Hong-kong), nous simulons avec le modèle MIMOSA une appréciation de 10 % du taux de change nominal de leurs monnaies. Notons que, depuis 1987, si le dollar de Singapour s'est apprécié de 20 % en termes effectifs et celui de Taïwan de 16 %, le won et le dollar de Hong-Kong se sont eux dépréciés de 4 %. Dans la période récente, les monnaies de ces pays n'ont pas suivi l'envolée du yen.

Cette variante pose des problèmes techniques qui sont présentés dans l'annexe. Signalons toutefois ici un point plus économique. La Comptabilité Nationale connaît des valeurs, des prix et des valeurs au prix d'une année de base (ici 1980), que l'on appelle souvent volumes, de façon incorrecte. Ces volumes ne correspondent pas en effet à de véritables quantités physiques. Imaginons qu'en 1980, une chemise fabriquée en France coûte 200 F et la même, fabriquée dans un NPI, 50 F : un «volume» de produits importés correspond alors à 4 fois plus de chemises que le «volume» identique de produits français. Cela signifie qu'une hausse du «volume» de chemises importées provoquera, à demande donnée, une baisse 4 fois plus forte de la production nationale et qu'elle s'accompagnera en même temps d'une baisse des prix à la consommation. Nous avons pris cet effet en compte dans cette variante et dans la suivante (en utilisant un coefficient de 2). Ceci renforce l'effet-expansionniste sur la production nationale et inflationniste sur les prix d'une baisse des importations en provenance des pays à bas salaires.

L'impact de l'appréciation sur les Dragons

Sous les hypothèses retenues, l'appréciation des monnaies des Dragons de 10 % se traduit par une forte chute de leur production. La première année, le PIB diminue de 2,3 % puis de 3,3, il se redresse ensuite progressivement (tableau 13). Cet effet dépressif provient d'une forte baisse des exportations de 2,4 % la première année et de 5,6 la deuxième (tableau 14). Les exportations sont affectées par la hausse des prix d'exportation, dans lesquels l'appréciation n'est pourtant que partiellement répercutée. Les prix d'exportation exprimés en monnaie nationale baissent de 5,6 % la première année (tableau 15). La hausse des prix d'exportation est également freinée par l'indexation des prix internes aux prix étrangers, ainsi que par une forte sensibilité des prix à la contraction de l'activité économique (flexibilité importante du marché du travail). Les prix internes diminuent de 5,8 % la première année, de 7,8 la seconde (tableau 16). A l'horizon de 5 ans, l'appréciation réelle est complètement absorbée par la baisse des prix internes. Les importations, qui sont affectées surtout par le recul de l'activité économique, baissent de 0,5 % la première année, de 3,2 la seconde.

La baisse d'activité due à la chute des débouchés à l'exportation⁴ entraîne un fort recul de la demande intérieure. Celui-ci est d'autant plus fort que la demande, insensible à l'effet d'encaisses réelles, ne bénéficie guère de la baisse des prix internes. La contraction de la demande intérieure, donc celle du PIB, est ainsi probablement surestimée.

Les échanges extérieurs des Dragons se détériorent. Conformément à la courbe en J, les effets négatifs de l'appréciation sur les volumes échangés l'emportent au terme d'une année sur les gains de termes de l'échange ; la balance courante se détériore de 5 milliards de dollars la seconde année.

L'impact sur les pays tiers

L'appréciation des monnaies des Dragons soutient transitoirement l'activité des pays de l'OCDE. Le PIB de l'OCDE augmente de 0,3 % la première année, de 0,5 la seconde mais l'impact favorable s'annule après 1996 (tableau 13). Les producteurs domestiques reconquière le marché intérieur et s'attaquent aux marchés perdus par les Dragons. Les exportations augmentent de 0,2 % la première année et de 0,7 la seconde. Les gains bénéficient principalement aux grands exportateurs (Etats-Unis, Allemagne). Les importations des pays de l'OCDE, quant à elles, sont soumises à deux effets contradictoires. D'une part, la hausse des prix des Dragons permet à ces pays de substituer des produits nationaux à leurs importations ; d'autre part l'effet de relance de l'activité liée à la hausse des débouchés à l'exportation entraîne au contraire une hausse des importations. C'est ce second effet qui domine, sauf au Japon et en Allemagne.

En outre, les pays de l'OCDE voient le prix de leurs importations augmenter, d'autant plus fortement que la part des Dragons dans leurs importations est importante. Cela a pour effet d'augmenter les prix de la consommation de 0,5 % en moyenne dans l'OCDE et donc de modérer la hausse de la demande.

Au total, le supplément d'activité dans l'OCDE n'est que transitoire car l'appréciation réelle des monnaies des NPI s'amenuise rapidement. En conséquence, le solde public et l'emploi ne sont améliorés que faiblement (0,1 % du PIB et 0,1 point au bout de 4 ans). Par contre, la production des Dragons semble très fortement affectée par l'appréciation de leurs monnaies, ce qui rend délicat d'envisager une réévaluation plus importante. Cependant, ces pertes de production s'imputent à un scénario de référence où la croissance des Dragons est forte (6% par an, environ).

⁴ A l'inverse du modèle des «autres ASIE», le modèle des NPI est néo-keynésien, c'est-à-dire que la production y est contrainte par la demande.

13. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI sur les PIB et les soldes courants

	PIB*			Solde courant**		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0.3	0.6	0.2	- 5,6	- 3.8	1,0
Japon	0.2	0.4	0.1	1,0	1,6	1,1
Allemagne de l'Ouest	0.3	0.6	0.1	- 0.5	0,3	0,5
France	0.2	0.3	0.1	- 0.1	1,7	1,1
Italie	0.3	0.4	0.1	0,1	1,1	0,7
Royaume-Uni	0.2	0.5	0.1	- 0.6	0,1	0,7
Autres CEE	0.1	0.4	0.1	- 0.2	2,0	- 0.3
CEE	0.2	0.4	0.1	- 1.3	5.2	2.7
OCDE	0.3	0.5	0.1	- 6.8	4,0	4.7
Dragons	- 2.5	- 3.3	- 1.0	5.8	- 5.1	- 3.2
Monde	0.1	0.3	0.1	- 2.1	- 2,2	- 0.5

* En volume, écart relatif en %

** Ecart en milliards de dollars

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

14. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI sur les exportations et importations totales

En volume, écart relatif au compte central en %

	Exportations			Importations		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0.6	0.9	- 0.2	0.3	0.2	- 0.6
Japon	0.6	0.6	0.1	- 0.1	- 0.5	- 0.5
Allemagne de l'Ouest	0.4	0.8	0	0,1	0.5	- 0.2
France	0.3	1.0	- 0.1	0.1	0,1	- 0.4
Italie	0.5	1.2	- 0.1	0.1	0.3	- 0.4
Royaume-Uni	0.6	1.1	- 0.2	0,3	0.5	- 0.5
Autres CEE	0.3	0.7	- 0.1	0.1	0.3	0,0
CEE	0.4	0.9	- 0.1	0.1	0.3	- 0.2
OCDE	0.4	0.8	- 0.1	0.1	0.2	- 0.3
Dragons	- 2.0	- 5.4	- 1.9	- 0.2	- 3.1	- 1.4

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

15. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI
sur les prix des exportations et des importations totales (en monnaie nationale)

En écart relatif au compte central en %

	Prix d'exportation			Prix d'importation		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0,1	0,3	0,6	1,1	1,3	0,8
Japon	0,4	0,4	0,4	1,0	1,1	0,8
Allemagne de l'Ouest	0,1	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5
France	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5
Italie	0,1	0,1	0,5	0,5	0,6	0,5
Royaume-Uni	0,2	0,1	0,6	0,7	0,7	0,6
Autres CEE	0,3	0,4	0,6	0,5	0,6	0,6
CEE (1)	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
OCDE (1)	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	0,6
Dragons	- 5,6	- 7,7	- 9,4	- 9,3	- 9,3	- 9,7

(1) Prix calculés en S.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

16. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI
sur les prix à la consommation, les taux de chômage et les soldes publics

	Prix à la consommation*			Taux de chômage**			Solde public***		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0	0,1	0,5	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,1	0,2	0,1
Japon	0	0	0,1	0	0,0	0	0	0,1	0
Allemagne de l'Ouest	0,1	0,2	0,5	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,1	0,3	0,1
France	0,1	0,2	0,2	0	- 0,1	0	0	0,1	0
Italie	0	0,1	0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,1	0,1	0
Royaume-Uni	0,1	0,2	0,3	0	- 0,1	- 0,1	0	0,1	0,1
Autres CEE	0,2	0,5	0,6	nd	nd	nd	0,1	0,2	0,0
Dragons	- 5,8	- 7,6	- 9,2	nd	nd	nd	0,3	- 0,1	- 0,1

* Ecart relatif au niveau du compte central, en %

** Ecart en points.

*** Ecart en points de PIB.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Une variante d'appréciation des monnaies de la zone «autres Asie»

On analyse maintenant les effets sur la période 1993-2000 d'une appréciation permanente de 10 % des monnaies de la zone «autres Asie» qui comprend les pays de l'Asie en développement autres que les «Quatre Dragons» (c'est-à-dire principalement Inde, Chine, Thaïlande, Malaisie).

Effets sur les pays de la zone

Selon le modèle Mimosa, les économies des pays de la zone «autres Asie» sont, comme les autres zones en développement, très dépendantes de leurs recettes d'exportations. En effet, ces pays sont supposés doublement contraints : une contrainte de solvabilité extérieure limite leurs importations ; d'autre part, une pénurie structurelle de capital limite leur production industrielle. Certes, la contrainte financière est moins forte pour les pays d'Asie en développement que pour de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique Latine. Seule la Birmanie est considérée comme sévèrement endettée par la Banque Mondiale. Néanmoins, plusieurs pays asiatiques de grande taille sont classés comme modérément endettés : l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et les Philippines. La Chine n'est pas endettée mais elle contrôle ses importations. La contrainte financière est donc effective pour l'ensemble de la Zone alors qu'elle a cessé de l'être pour les «Quatre Dragons», y compris pour la Corée du Sud, naguère fortement endettée. Les recettes d'exportations, en desserrant la contrainte financière, permettent donc à ces pays d'acheter à l'étranger les biens d'équipement qui leur font défaut. Aussi, les effets macroéconomiques de l'appréciation des monnaies de la zone passent-ils essentiellement par le commerce extérieur. Ces pays étant entièrement *price-taker* à l'importation, les prix des importations, exprimés en monnaie nationale, répercutent complètement l'appréciation des devises et baissent de 10 %. Ceci entraîne une forte désinflation qui se propage à l'ensemble de l'économie.

En revanche, les exportations sont affectées négativement par la perte de compétitivité-prix. Les pays de la zone sont supposés, dans la simulation, à moitié *price-maker* à l'exportation. Aussi leurs prix libellés en dollars enregistrent-ils une hausse relative de 5 % en 1993. Cette perte de compétitivité sur les marchés mondiaux provoque une baisse du volume des exportations totales de 5 % à court terme. Cependant, la désinflation importée vient progressivement rétablir la compétitivité-prix via une baisse des coûts internes et ramène très lentement les exportations en volume vers leur niveau du compte central (en 2000, l'écart est réduit à 4 %). Ce sont surtout les exportations de biens manufacturés, prépondérantes dans l'ensemble des exportations, qui pâtissent le plus : elles perdent en moyenne 7 % en volume et 3,5 % en valeur sur la période (dans la

simulation, l'élasticité-prix des exportations est fixée à 2). Ces pertes de recettes d'exportations, qui accentuent la contrainte financière sur les importations, affectent, *in fine*, l'activité intérieure des pays de la zone. Le PIB en volume perd ainsi 0,5 % sur toute la période (tableau 17). Au total, les pays de la zone perdent des parts de marchés⁵ de produits manufacturés (- 0,5 point), essentiellement au profit des pays de la CEE (+ 0,4 point) et des Etats-Unis (+ 0,1 point).

Impact sur le reste du monde

Les exportations en volume des pays concurrents gagnent de 0,6 % (Japon) à 0,9 % (Etats-Unis, Royaume-Uni) en 1993 et retournent progressivement vers leur niveau du compte central en 2000. L'activité du secteur exportateur (manufacturier particulièrement) se trouve ainsi stimulée dans les grands pays (surtout au Royaume-Uni qui a gardé des relations commerciales importantes avec ses anciennes colonies de la zone «autres Asie») et se propage à tous les secteurs de l'économie. D'autre part, les gains de compétitivité-prix des grands pays freinent l'accroissement du volume des importations généré par une demande intérieure plus soutenue. Les taux de pénétration à l'importation⁶ de produits manufacturés diminuent de 0,2 à 0,6 point au bout de trois ans. Au total, la balance courante en valeur (tableau 17) reste quasi-inchangée sur la période dans les pays développés car la relance des exportations en volume est à peu près compensée par la détérioration des termes de l'échange et le surcroît d'importations.

L'appréciation des devises de la zone «autres Asie» génère une légère inflation importée. L'augmentation des prix de la consommation est plus forte en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis (tableau 20) car la relance de l'activité y est plus vive, notamment dans le cas allemand où la consommation n'est pas sensible à l'inflation. La France et le Japon sont dans une situation intermédiaire.

Ces effets inflationnistes rongent graduellement les gains de compétitivité et freinent ainsi à moyen terme la relance de l'activité. Au total, le PIB en volume des principaux pays (tableau 17) gagne entre 0,3 et 0,6 % en moyenne sur la période et les taux de chômage baissent quelque peu (tableau 20).

⁵ définies comme le rapport des exportations nationales aux exportations mondiales (en volume).

⁶ définies comme le rapport des importations à la demande intérieure (en volume).

17. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies de la zone «Autres Asie»
sur les PIB et les soldes courants

	PIB*			Solde courant**		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0.5	0.5	0.5	- 3.4	- 1.9	- 0.9
Japon	0.3	0.4	0.4	1.2	1.2	1.1
Allemagne de l'Ouest	0.5	0.6	0.4	0.7	- 0.4	0.8
France	0.3	0.3	0.2	0.6	1.0	1.4
Italie	0.4	0.4	0.3	0.5	0.9	1.3
Royaume-Uni	0.3	0.4	0.4	- 0.1	- 0.1	0.8
Autres CEE	0.3	0.4	0.4	0.9	1.4	0.6
CEE	0.4	0.4	0.4	2.6	2.8	4.8
OCDE	0.4	0.5	0.4	1.0	3.1	5.7
Dragons	0.8	0.2	- 0.2	- 2.8	- 3.0	- 4.0
Autres Asie	- 0.1	- 0.2	- 0.4	- 1.1	- 1.9	- 2.1
Monde	0.3	0.3	0.2	- 2.4	- 2.2	- 2.0

* En volume, écart relatif en %

** Ecart en milliards de dollars

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

18. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies de la zone «Autres Asie»
sur les exportations et importations totales

En volume, écart relatif au compte central en %

	Exportations			Importations		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0.9	0.8	0.4	0.6	0.2	- 0.3
Japon	0.6	0.6	0.4	- 0.4	- 0.5	- 0.6
Allemagne de l'Ouest	0.6	0.5	0.3	0.2	0.3	- 0.1
France	0.7	0.6	0.2	0.1	- 0.1	- 0.4
Italie	0.8	0.8	0.4	0.2	0	- 0.4
Royaume-Uni	0.9	0.8	0.4	0.4	0.3	- 0.3
Autres CEE	0.6	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1
CEE	0.7	0.6	0.3	0.2	0.1	- 0.2
OCDE	0.7	0.6	0.3	0.2	0.1	- 0.2
Dragons	0.6	- 0.3	- 1.0	- 0.1	- 0.7	- 1.2
Autres Asie	- 4.9	- 5.1	- 5.1	- 0.3	- 0.8	- 1.6

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

19. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies de la zone «Autres Asie» sur les prix des exportations et des importations totales (en monnaie nationale)

En écart relatif au compte central en %

	Prix d'exportation			Prix d'importation		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0,1	0,3	0,7	0,8	1,0	1,2
Japon	0,3	0,4	0,7	1,1	1,3	1,4
Allemagne de l'Ouest	0,1	0,2	0,5	0,5	0,6	0,8
France	0,2	0,4	0,6	0,4	0,6	0,8
Italie	0	0,1	0,5	0,4	0,5	0,8
Royaume-Uni	0	0,1	0,6	0,5	0,7	1,0
Autres CEE	0,2	0,4	0,8	0,4	0,6	0,9
CEE (1)	0,1	0,3	0,6	0,4	0,6	0,9
OCDE (1)	0,2	0,3	0,6	0,5	0,7	1,0
Dragons	0,9	1,3	1,3	2,3	2,3	2,2
Autres Asie (2)	- 5,0	- 5,3	- 5,9	- 9,4	- 9,3	- 9,1

(1) Prix calculés en S.

(2) Produits manufacturés uniquement.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

20. Effet d'une appréciation de 10 % des monnaies de la zone «Autres Asie» sur les prix à la consommation, les taux de chômage et les soldes publics

	Prix à la consommation*			Taux de chômage**			Solde public***		
	1993	1994	1996	1993	1994	1996	1993	1994	1996
Etats-Unis	0	0,2	0,5	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,2	0,2	0,2
Japon	0,1	0,1	0,2	0	0	0	0	0,1	0,1
Allemagne de l'Ouest	0,1	0,2	0,5	- 0,2	- 0,3	- 0,3	0,2	0,3	0,3
France	0	0,1	0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,1	0,1	0,1
Italie	0	0,1	0,3	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,1	0,1	0,1
Royaume-Uni	0,1	0,1	0,4	- 0,1	- 0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,2
Autres CEE	0,3	0,5	0,9	nd	nd	nd	0,1	0,1	0,1
Dragons	2,3	2,6	2,6	nd	nd	nd	- 0,1	- 0,1	- 0,1

* Ecart relatif au niveau du compte central, en %

** Ecart en points.

*** Ecart en points de PIB.

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

CONCLUSION

Les effets sur les pays européens peuvent paraître faibles à l'échelon macroéconomique mais ils recouvrent probablement des effets sectoriels de bien plus grande ampleur, surtout dans le cas de l'appréciation des monnaies des pays d'Asie à bas salaires. Les effets sectoriels de la compétition avec ces pays sur l'emploi, les salaires, la localisation des activités ne peuvent être étudiés avec un modèle macroéconomique relativement global. Mais selon qu'ils seront plus ou moins bien gérés, corrigés ou exploités par les différents pays, ils peuvent avoir des conséquences macroéconomiques bien différentes et très significatives.

Les quatre variantes que nous venons d'examiner conduisent à une hausse de la production dans le CE en 1996 de 0,6 % pour la hausse du dollar, de 0,4 pour celle du yen, de 0,1 pour celle des monnaies des NPI et de 0,4 pour celle des monnaies de la zone «Autres Asie». Dans les quatre cas, cela s'effectue au détriment de l'activité du pays dont la monnaie s'apprécie. En fait, un pays n'a intérêt à laisser sa monnaie s'apprécier que lorsqu'il se trouve en situation de plein-emploi (des hommes ou des machines) ; dans ce cas, cette appréciation, pourvu qu'elle soit progressive, ne nuit pas à son activité, évite les pressions inflationnistes et lui permet de gagner en pouvoir d'achat. C'est le cas aujourd'hui dans la plupart des NPI de première génération, mais pas dans le vaste ensemble des pays d'Asie qui souhaitent suivre leur exemple.

ANNEXE 1: Problèmes techniques et économiques posés dans le modèle MIMOSA par la variante de modification de la parité des NPI

S'il y a bien un taux de change explicite dans le modèle de la zone «Dragons», les comportements de prix retracés par MIMOSA conduisent à des résultats douteux, en cas de variation du change. Une appréciation nominale de ces monnaies a un impact négligeable, car l'appréciation réelle, mesurée tant avec le prix du PIB qu'avec le prix d'exportation, disparaît très rapidement. D'une part, le délai d'indexation du prix du PIB sur le prix des importations est extrêmement rapide (une année), alors que, dans les zones développées, il est d'environ 7 à 8 ans. Certes, cette vitesse élevée d'indexation reflète le fort taux d'ouverture de ces économies (encadré 2) ; cependant, le taux d'ouverture apparent extrêmement fort, de 41 % pour la Corée du Sud à 193 % pour Singapour, reflète en partie des réexportations de produits importés. Aussi nous a-t-il semblé préférable d'allonger le délai moyen d'indexation, en le portant à 3 ans. D'autre part, la répercussion des prix internes sur les prix à l'exportation est très faible dans le modèle, la région ayant un comportement extrêmement *price-taker*. En effet, les Dragons ne répercutent que 30 % de leur prix de production dans leur prix des exportations, contre 50 au Japon. Une telle absorption aurait des conséquences pertinentes dans un modèle où la baisse des profits induite par l'appréciation du change conduirait plus tard à augmenter les marges, et donc les prix internes. Mais ce n'est pas le cas dans MIMOSA. Enfin, le calcul des prix à l'importation de chaque zone n'est pas satisfaisant, car la pondération du prix des Dragons y est très faible, puisqu'elle correspond au coefficient de *price making* à l'exportation des Dragons.

D'un point de vue technique, la variante requiert donc de :

— modifier la dynamique de l'équation de prix du PIB pour obtenir une appréciation réelle déclinante mais durable. On retient un délai moyen de 3 ans pour l'indexation du prix de PIB sur les importations.

— augmenter le degré de répercussion des prix nationaux dans les prix d'exportation pour les produits manufacturés. On retient une répercussion de 50 %, comme au Japon.

— corriger le prix des fournisseurs de chaque pays ou zone (en produits manufacturés) pour tenir compte de ce degré de répercussion plus élevé, et de l'appréciation réelle du prix du PIB, que l'on assimile à celle du prix de production industrielle.

2. Vitesse d'indexation des prix internes sur le prix des importations et taux d'ouverture

La vitesse d'indexation des prix internes sur le prix des importations est d'autant plus forte que le taux d'ouverture est élevé. Considérons une économie ouverte sur l'extérieur où le prix de production s'ajuste avec retard sur les coûts salariaux, et les salaires s'ajustent avec retard sur le prix à la consommation. Ce dernier dépend lui-même du prix de production et du prix d'importation, selon une pondération fixée par le taux d'ouverture :

$$(1) p = A(L) w$$

$$(2) w = B(L) (n p^* + (1 - n) p + \beta y)$$

avec p taux de croissance du prix de production, w taux de croissance du salaire nominal, p^* taux de croissance des prix étrangers et n taux d'ouverture de l'économie. $A(L)$ et $B(L)$ sont des opérateurs de retard, y , le niveau de production.

Après substitution, on peut écrire une équation de prix de production sous la forme réduite suivante :

$$p = \frac{nA(L)B(L)}{1 - (1 - n)A(L)B(L)} \left(p^* + \frac{\beta}{n} y \right)$$

Le délai moyen d'ajustement des prix de production sur le prix des importations est :

$$p = \frac{DMA + DMB}{1 - (1 - n)A(1)B(1)}$$

où DMA est le délai moyen d'indexation des prix de production sur les coûts salariaux et DMB celui des salaires sur les prix à la consommation. $A(1)$ le degré d'indexation à long terme des prix de production aux coûts salariaux et $B(1)$ celui des salaires aux prix à la consommation. Si les prix et les salaires sont parfaitement indexés à long terme, le délai moyen d'indexation des prix à la production sur les prix d'importations est égal à la somme du délai d'indexation des prix sur les salaires et du délai d'indexation des salaires sur les prix, divisée par le taux d'ouverture.

ANNEXE 2: Une petite fable : les A et les non-A

1. La situation initiale

On suppose que, sur l'île Europe, vivent deux catégories de travailleurs :

— les A, de qualification élevée, produisant un bien L, selon une fonction de production : un travailleur produit une unité de biens. Ils sont au nombre de 50.

— les non-A, sans qualification, produisent un bien S, selon une fonction de production : un travailleur produit une unité de biens. Ils sont au nombre de 100.

Les deux catégories de travailleurs ont la même fonction d'utilité : $U = \sqrt{ls}$, l et s représentant les consommations de chacun des biens. L'équilibre est alors obtenu avec un rapport de prix tel que une unité de biens L = 2 unités de biens S. Dans ce modèle sans capital, le salaire des A vaut deux fois le salaire des non-A.

1. Autarcie

	Biens L		Biens S		Utilité par tête
	Production	Consommation	Production	Consommation	
A	50	25		50	0,707
non-A		25	100	50	0,354
Prix	2		1		

Dans le continent voisin, les habitants, les X, ne savent pas produire de biens L. Aussi, sont-ils prêts à acheter du bien S, qu'ils savent produire contre du bien L, sans limite, au taux de 1 unité de biens L contre 4 unités de biens S. Quelles sont les conséquences de ce commerce international pour l'île Europe ?

2. Flexibilité parfaite des salaires

Le rapport des prix des biens S et L dans l'île s'égalise alors à son niveau international. Supposons qu'il y a flexibilité parfaite des salaires en Europe. Le salaire des non-A est alors divisé par 2 : ceux-ci subissent donc une forte perte d'utilité. Par contre, le pouvoir d'achat des A augmente fortement. Au total, le commerce international creuse les inégalités sociales. Le passage de la situation 1 à la situation 2 n'est pas Pareto-optimal puisque les non-A en souffrent : il est donc normal qu'ils cherchent à l'empêcher.

2. Flexibilité parfaite des salaires

	Biens L		Biens S		Utilité par tête
	Production	Consommation	Production	Consommation	
A	50	25		100	1
non-A		12.5	100	50	0,25
X		12.5	50		
Prix	2		0,5		

3. Rigidité des salaires

La situation est encore aggravée, si les salaires en Europe sont rigides. Dans ce cas, les non-A se trouvent au chômage, privés de tout salaire. La situation, dans ce cas, est meilleure pour les X, qui obtiennent un maximum de produits L. En quelque sorte, les A ont changé de «classe ouvrière».

3. Rigidité des salaires

	Biens L		Biens S		Utilité par tête
	Production	Consommation	Production	Consommation	
A	50	25		100	1
non-A		0	0	0	0
X		25	100		
Prix	2		0,5		

4. Rigidité des salaires et allocations chômage

Supposons maintenant qu'il existe des allocations chômage. Pour fixer les idées, nous supposons qu'elles sont de 0,5 par chômeur. Elles sont obligatoirement prélevées sur les A : le taux de cotisations chômage est de 50 %. L'équilibre obtenu est moins bon que la situation d'autarcie, pour les A comme pour les non-A. Le commerce international a nui aux deux catégories de population. Les A croient qu'il est rentable pour eux d'acheter des produits étrangers sans voir que cela les oblige à payer des allocations-chômage.

4. Rigidité des salaires et allocation chômage

	Biens L		Biens S		Utilité par tête
	Production	Consommation	Production	Consommation	
A	50	12.5		50	0,5
non-A		12.5	0	50	0,25
X		25	100		
Prix	2		0,5		

5. Rigidité des salaires et subvention à la production nationale

Pour atteindre une situation Pareto-préférable à la situation d'autarcie, il faut à la fois :

— respecter, dans le pays A, les prix relatifs des produits S et L, tels qu'ils apparaissent sur le marché mondial :

— garantir aux travailleurs non-A un pouvoir d'achat au moins équivalent à celui de la situation 1 ;

— faire travailler les non-A.

D'où la solution de la subvention à la production nationale : l'Etat verse aux non-A une subvention égale à la différence entre un certain prix de référence θ et le prix du marché 0,5. L'opération est payée par un impôt prélevé sur les A. Pour que le bilan soit favorable pour les deux couches sociales, θ doit être compris entre 0,707 et 0,792. Nous avons pris ici la valeur de 0,75 (ce qui assure la stabilité des inégalités de revenu par rapport à la situation initiale). On obtient une situation Pareto-optimale par rapport à l'équilibre 1 : les 2 couches de la population gagnent au commerce international (mais les A y gagnent moins que dans une situation de parfaite flexibilité des salaires ou dans une situation de rigidité des salaires, sans allocation chômage). Bien sûr, cet équilibre pourrait également être obtenu si l'Etat versait aux non-A une allocation de 0,25 par tête prélevée sur les A.

Cette solution diffère de la proposition de M. Lauré (qui aboutirait elle à empêcher le commerce international en fixant à 1 le prix du produit S) et aussi de la PAC (où les prix intérieurs diffèrent des prix mondiaux). C'est la seule qui permette à tous d'améliorer leur situation, mais elle pose des problèmes délicats de mise en œuvre : les non-A ne sont pas incités à changer d'activité (mais le peuvent-ils ?). Les non-A sont dans une situation plus favorable qu'en autarcie, mais celle-ci est fragile puisque leur revenu dépend des transferts et non plus seulement de leur activité. Il est dans l'intérêt

des A de préconiser le libre-échange, la flexibilité des salaires, la fin des subventions, la baisse des prélèvements obligatoires, etc...

On remarquera enfin qu'une baisse des prix des produits importés du continent aggrave la situation des travailleurs non-A dans le cas de figure 2 (flexibilité des salaires), mais l'améliore dans les cas de figure 3 et 4. Selon l'organisation institutionnelle de l'île Europe, elle a intérêt ou non à profiter des produits à faibles prix du continent.

5. Subvention à la production nationale

	Biens L		Biens S		Utilité par tête
	Production	Consommation	Production	Consommation	
A	50	18.75		75	0,75
non-A		18.75	100	75	0,375
X		12.5	50		
Prix	2		0.5		

ANNEXE N° 2

**L'ÉVOLUTION DU COMMERCE MONDIAL DE PRODUITS INDUSTRIELS
et
LES ENJEUX DES NÉGOCIATIONS DU GATT**

*Etude réalisée par un groupe d'experts
du Centre d'études prospectives et d'informations internationales
et de l'Université d'Orléans*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	126
CHAPITRE 1 - LES TENSIONS APPARUES DANS LES FLUX DU COMMERCE INTERNATIONAL	127
Section 1 : Les branches les plus touchées	127
1) Les branches en déclin	127
2) Les branches à forte concurrence	129
Section 2 : Les partenaires les plus menaçants	134
1) Les plus gros déficits	134
2) Les concurrents directs	137
CHAPITRE 2 - LA POLARISATION DES POLITIQUES COMMERCIALES	140
Section 1 : Nature et intensité des politiques commerciales	140
1) Le déclin des instruments multilatéraux	140
2) L'affirmation des nouveaux instruments de politique commerciale	142
3) La spécificité du protectionnisme japonais	145
Section 2 : Orientation géographique et sectorielle des politiques commerciales	146
1) Orientation sectorielle	146
2) Orientation géographique	150
Conclusion du chapitre 2	151
CHAPITRE 3 - VERS UN NOUVEAU MODE D'ORGANISATION DU COMMERCE INTERNATIONAL	153
Section 1 : Les carences du système actuel	153
1) La crise du multilatéralisme	153
2) Les dangers des instruments unilatéraux et bilatéraux	154
3) Le rôle des distorsions monétaires	157
Section 2 : La nécessité d'une nouvelle conception	160
1) Les limites du processus de libéralisation	160
2) Un multilatéralisme soutenable	162
3) La reconnaissance des préférences régionales	165
CONCLUSION GÉNÉRALE	167

Les enjeux des négociations commerciales multilatérales

Le cycle actuel de négociations commerciales multilatérales, lancé à Punta del Este en 1986, est le plus ambitieux de tous ceux qui ont été organisés dans le cadre du GATT. L'objectif fixé initialement était, d'une part, de poursuivre pour les marchandises l'effort de libéralisation qui avait été entrepris depuis la seconde guerre mondiale, en réintégrant dans le droit commun les produits qui faisaient l'objet de régimes particuliers (agriculture et textile), d'autre part, d'étendre cet effort à d'autres domaines tels que les services, les droits de la propriété intellectuelle, ou encore les mesures concernant les investissements et liées au commerce.

Dans les années soixante, le *libre échange* s'appliquait assez largement aux pays occidentaux dans leurs relations mutuelles, cependant que des régimes préférentiels étaient consentis aux exportations des pays en développement (une forte protection de leurs marchés intérieurs étant souvent tolérée pour leurs importations de produits industriels). A des degrés divers, le passage du Japon et des "Nouveaux Pays Industriels" à un stade plus avancé de développement s'est ensuite traduit par une diminution de leurs mesures officielles de protection, devant permettre une plus grande ouverture des marchés intérieurs. L'évolution a été différente aux Etats-Unis et dans la Communauté Economique Européenne où, à partir des années soixante-dix, l'abaissement des barrières douanières s'est accompagné de l'apparition de nouveaux instruments de politique commerciale.

Ce sont les tensions apparues dans les flux de commerce international qui ont suscité une telle évolution, mettant en lumière l'inadéquation des mécanismes du GATT. Face à des conditions de concurrence jugées anormales, et dans un contexte de crise économique, des mesures unilatérales ou bilatérales, de moins en moins transparentes et contrôlables, se sont multipliées, se substituant à la protection tarifaire et au multilatéralisme.

Au delà des obstacles qui sont encore susceptibles d'entraver la conclusion des négociations avant la date limite du 15 décembre 1993, fixée par le Congrès des Etats-Unis, il est clair aujourd'hui que l'*Uruguay Round* ne débouchera pas sur un mode satisfaisant d'organisation des échanges internationaux. Dans une économie où la mondialisation doit coexister avec des préférences régionales, c'est toute l'organisation des échanges qui va devoir être révisée au cours des prochaines années.

Chapitre 1

LES TENSIONS APPARUES DANS LES FLUX DE COMMERCE INTERNATIONAL

Le commerce international est le lieu où se confrontent les systèmes productifs des différentes économies nationales. Autrefois, il était dominé par les anciens pays industriels d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, qui étaient les seuls à détenir les technologies les plus avancées, et qui s'approvisionnaient en matières premières dans les pays du Sud (les pays de l'Est, quant à eux, vivant repliés sur eux-mêmes). Ce schéma traditionnel a été bouleversé par la montée des pays asiatiques qui, par vagues successives, ont suivi l'exemple du Japon (voir annexe 1). En faisant éclater l'ancien "Tiers monde", le phénomène de *diffusion internationale du savoir* a remis en cause tous les avantages acquis antérieurement par les anciens pays industriels ¹.

Dans une économie mondiale marquée par les mutations technologiques et les chocs pétroliers, le ralentissement de la croissance et la montée du chômage ont exacerbé les tensions commerciales. L'analyse des grandes évolutions du commerce international, au cours du dernier quart de siècle, permet de détecter les principales sources de tension. Celles-ci se sont manifestées de façon privilégiée dans certaines branches et en raison de la nature des relations entre tels ou tels partenaires.

Section 1 : Les branches les plus touchées

Au niveau d'un découpage sectoriel en douze grandes branches de marchandises, deux critères peuvent être retenus pour détecter celles qui sont susceptibles de faire l'objet de tensions commerciales particulièrement accentuées. Le premier concerne l'évolution globale du commerce mondial, le second l'intensité de la concurrence internationale.

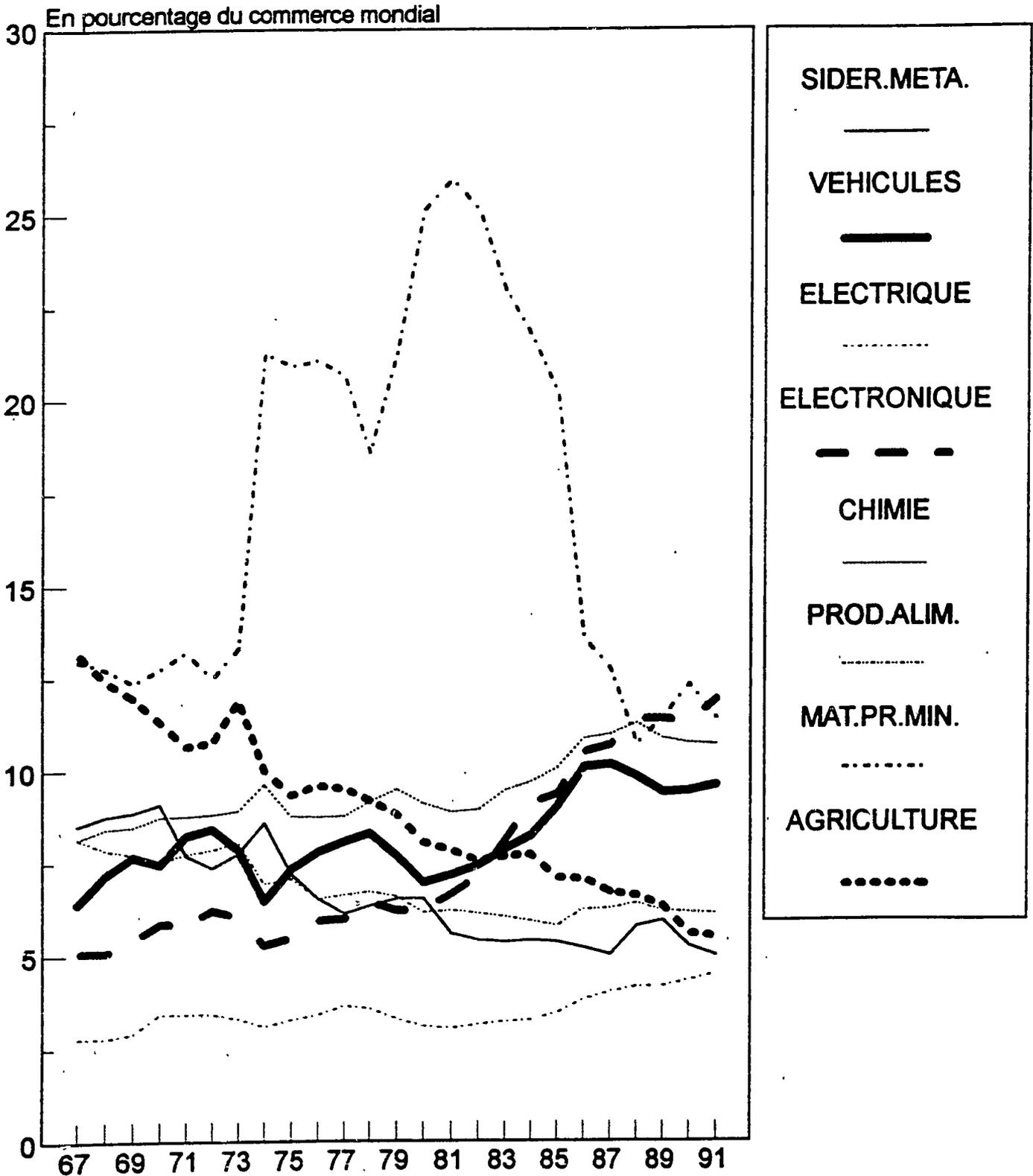
1) Les branches en déclin

L'évolution globale du commerce mondial est retracée par la part relative de chacune des branches dans le total des échanges de marchandises (graphique A). En dehors de la branche des matières premières minérales, qui inclut l'énergie et dont les fluctuations reflètent les chocs pétroliers de 1973 et 1979, puis le contre-choc de 1986, les diverses branches suivent des tendances lourdes. De 1967 à 1991, la part de l'électronique a progressé de près de sept points, celle des véhicules automobiles de trois points, celles de la chimie et du matériel électrique de deux. Les tendances sont moins nettes pour quatre autres branches : textile, bois-papier-divers, matériaux de construction, mécanique. En revanche, les trois dernières ont été en net recul : deux points pour les produits de l'*industrie alimentaire*, trois points et demi pour la *sidérurgie-metallurgie*, plus de sept points et demi pour les produits de l'*agriculture*.

¹ Cf Gérard Lafay et Colette Herzog, avec Deniz Unal et Loukas Stemsisiotis, *Commerce international : la fin des avantages acquis*, Economica, Paris, 1989

PARTS DES GRANDES BRANCHES DANS LE COMMERCE MONDIAL

1967-1991



SOURCE : CHELEM - CEPII

Ainsi, de 1967 à 1991, la part de la sidérurgie-métallurgie est tombée de 8,5 % à 5 %, la baisse concernant aussi bien le fer et l'acier que la plupart des métaux non-ferreux. Pour l'agriculture, la chute est encore plus spectaculaire puisqu'elle est passée de 13,2 % à 5,5 % : le recul le plus sévère a affecté les céréales (de 2,7 % à 0,9 %), mais les autres produits agricoles comestibles ont également été en net repli (de 5,3 % à 2,4 %), tout comme les produits non comestibles (de 5,2 % à 2,2 %).

Le recul de la part relative d'une branche dans le commerce mondial peut tenir à trois mécanismes : faible dynamisme général des demandes intérieures ; prédominance des politiques de substitution d'importation ralentissant encore davantage la croissance en volume des échanges ; excès de l'offre mondiale, se traduisant par la sous-utilisation des capacités de production ou l'accumulation de stocks, ce qui provoque une baisse des prix relatifs. En l'occurrence, ces trois mécanismes se sont combinés, tant pour les métaux que pour les produits agricoles.

Indépendamment de l'intensité de la concurrence internationale, le recul de la part d'une branche dans le commerce mondial suscite logiquement des tensions commerciales, les exportateurs ayant de plus en plus de mal à écouler leurs produits. Dans l'agriculture, les gains de productivité demeurent souvent élevés alors que la part des produits tend à diminuer dans la consommation des ménages au fur et à mesure que le niveau de développement s'élève. Dans la sidérurgie-métallurgie, les mutations technologiques intervenues au sein des pays développés, à la fin des années soixante, ont provoqué une baisse de la consommation unitaire de métaux par les autres branches industrielles. Les tensions commerciales résultant de ces tendances lourdes ont évidemment été amplifiées par les aides gouvernementales qui, bien souvent, ont réduit la dépendance des pays importateurs.

2) Les branches à forte concurrence

Dans une branche donnée, l'intensité de la concurrence internationale peut être mesurée par l'évolution de l'indicateur de position sur le marché international. Pour chaque année et pour chacune des zones géographiques (pays ou groupe de pays), cet indicateur est mesuré par le solde relatif, c'est-à-dire par la différence entre les exportations et les importations, exprimée en pourcentage du commerce mondial de la branche considérée. L'indicateur de position est positif lorsque la zone est excédentaire, la production locale dépassant la demande intérieure ; il est négatif dans le cas inverse, la zone étant alors déficitaire. Au delà des variations conjoncturelles, l'évolution des positions des différentes zones rend compte de la nature de la concurrence internationale (voir annexe 5).

Au cours du dernier quart de siècle, la montée des pays asiatiques s'est manifestée de façon particulièrement frappante sur certaines branches. La première touchée a été l'*industrie textile*, en raison de la forte intensité en main d'oeuvre des activités situées en aval de la filière. Suivant la théorie néoclassique du commerce international, les pays les moins développés bénéficient spontanément d'un avantage comparatif dans la mesure où ils disposent d'une main d'oeuvre abondante, peu qualifiée mais peu payée. C'est pourquoi la plupart des pays ont effectivement commencé leur industrialisation dans le

textile, et il n'est pas étonnant que cette branche fasse l'objet d'un traitement particulier dans les échanges internationaux (voir chapitre 2).

A la fin des années soixante, les positions les plus excédentaires sur l'ensemble de la filière textile étaient celles de la Communauté européenne et du Japon, tandis que les Etats-Unis étaient déjà largement déficitaires (graphique B). Compte tenu des niveaux respectifs de développement, les positions des Etats-Unis et du Japon étaient logiques alors que l'excédent européen pouvait être considéré comme une anomalie. De 1967 à 1991, le déficit américain s'est encore creusé cependant que la Communauté et le Japon sont tous deux devenus déficitaires sous la pression des pays moins développés. Jusqu'en 1988, on observe une montée en puissance des "quatre dragons" asiatiques (Corée du Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapour). Ceux-ci ont pris le relais du Japon dont la compétitivité s'est dégradée avec la montée des salaires, et leur excédent s'est élevé jusqu'à 17 % du commerce mondial. A leur tour, ils subissent depuis quelques années une érosion de leur compétitivité, le relais étant pris désormais par la Chine et les autres pays d'Asie.

Les deux autres branches où l'on enregistre un fort recul des anciens pays industriels et une percée de l'Asie sont celles de l'électronique et des véhicules. Ici, les phénomènes sont d'une autre nature car les dotations macroéconomiques en facteurs de production ne prédestinent pas tel ou tel pays à obtenir une position dominante dans les échanges internationaux. Pour l'essentiel, les avantages comparatifs sont de type dynamique et d'origine microéconomique : ils sont construits par les entreprises qui innovent en créant de nouveaux produits et/ou en mettant en place de nouveaux processus de production. Il est vrai, cependant, que la compétitivité des économies nationales peut être accrue par la politique macroéconomique, en particulier par la pratique systématique de la sous-évaluation monétaire (voir chapitre 3).

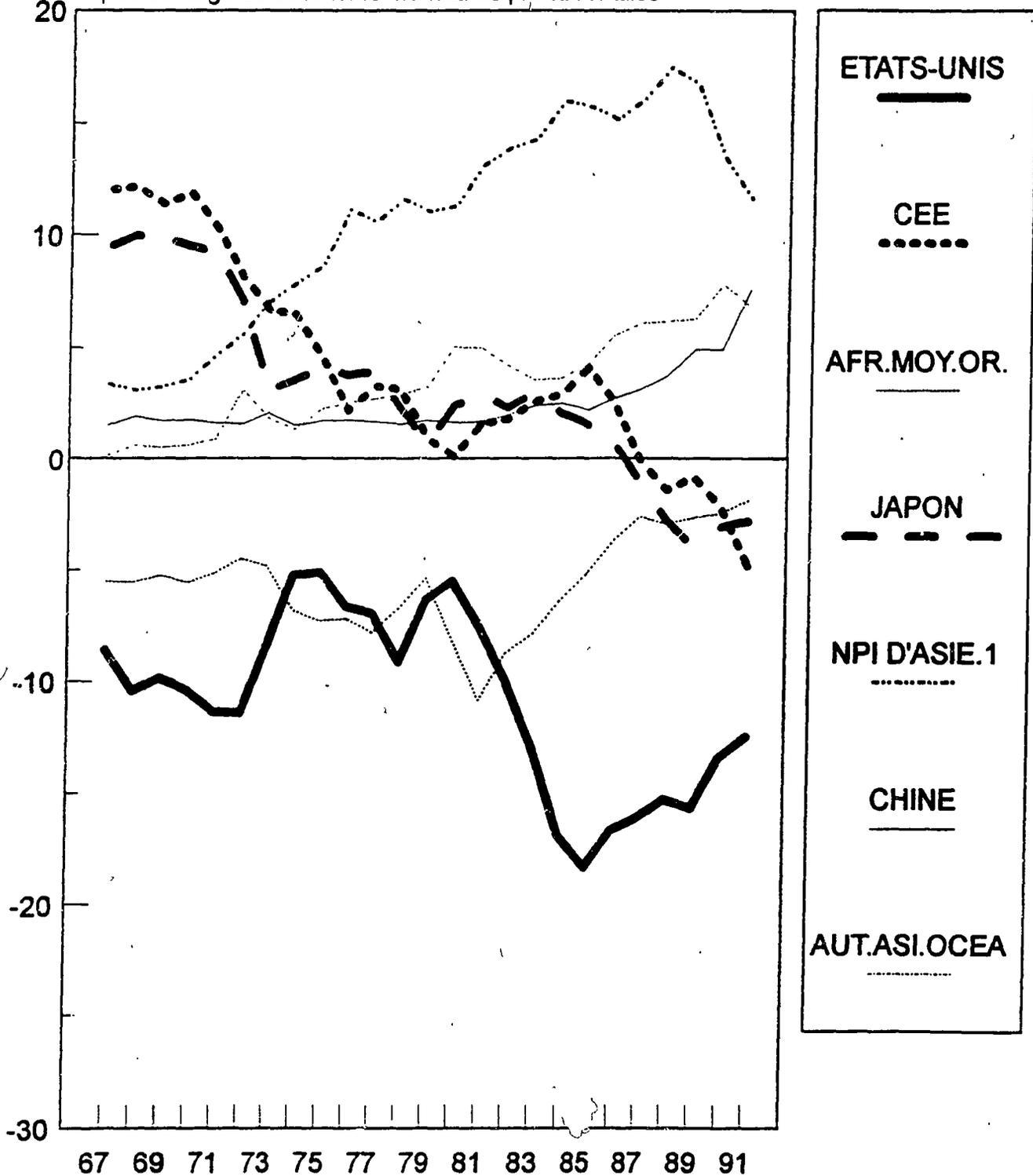
Le mouvement le plus spectaculaire est celui qui concerne la *filière électronique* (graphique C). A la fin des années soixante, le Japon figurait déjà en tête, mais il précédait de peu les Etats-Unis cependant que la Communauté européenne enregistrait elle aussi un excédent. L'excédent relatif du Japon a presque doublé sur la période, et il a même dépassé 20 % au milieu des années quatre-vingt, lorsque l'économie américaine était handicapée par la surévaluation du dollar. Les Etats-Unis comme la Communauté sont devenus déficitaires, mais le recul européen est encore plus inquiétant que l'américain dans la mesure où l'on n'observe aucun signe de redressement. En dehors du Japon, la seule zone excédentaire est celle des NPI d'Asie (les quatre dragons), qui se partagent les tâches avec les producteurs japonais. De telles évolutions sont d'autant plus significatives que l'électronique est la filière la plus dynamique, branche-clé de la troisième révolution industrielle.

GRAPHIQUE B

SOLDES RELATIFS SUR LE TEXTILE

1967-1991

En pourcentage du commerce mondial de produit textiles



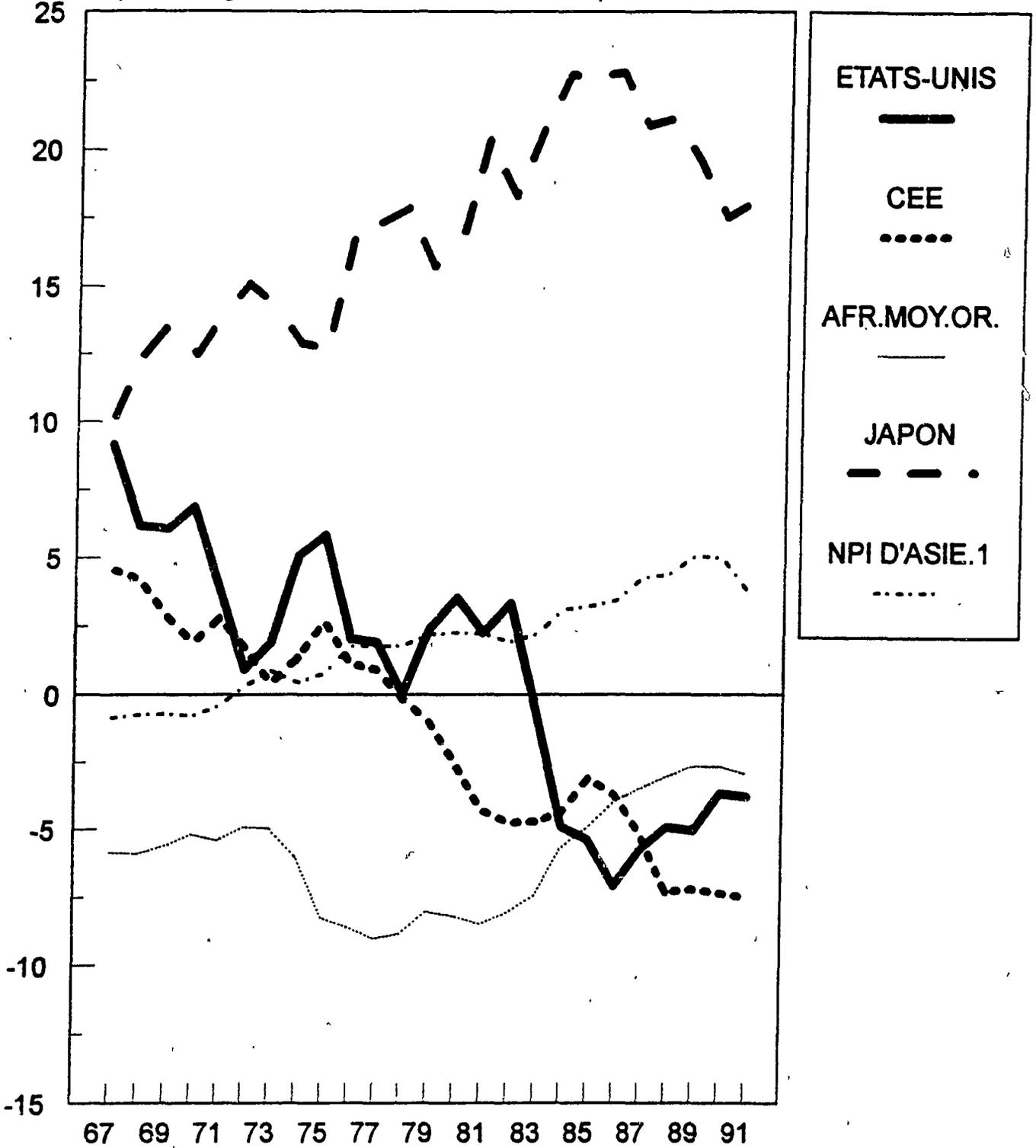
SOURCE : CHELEM - CEPII

GRAPHIQUE C

SOLDES RELATIFS SUR L'ELECTRONIQUE

1967-1991

En pourcentage du commerce mondial d'électronique



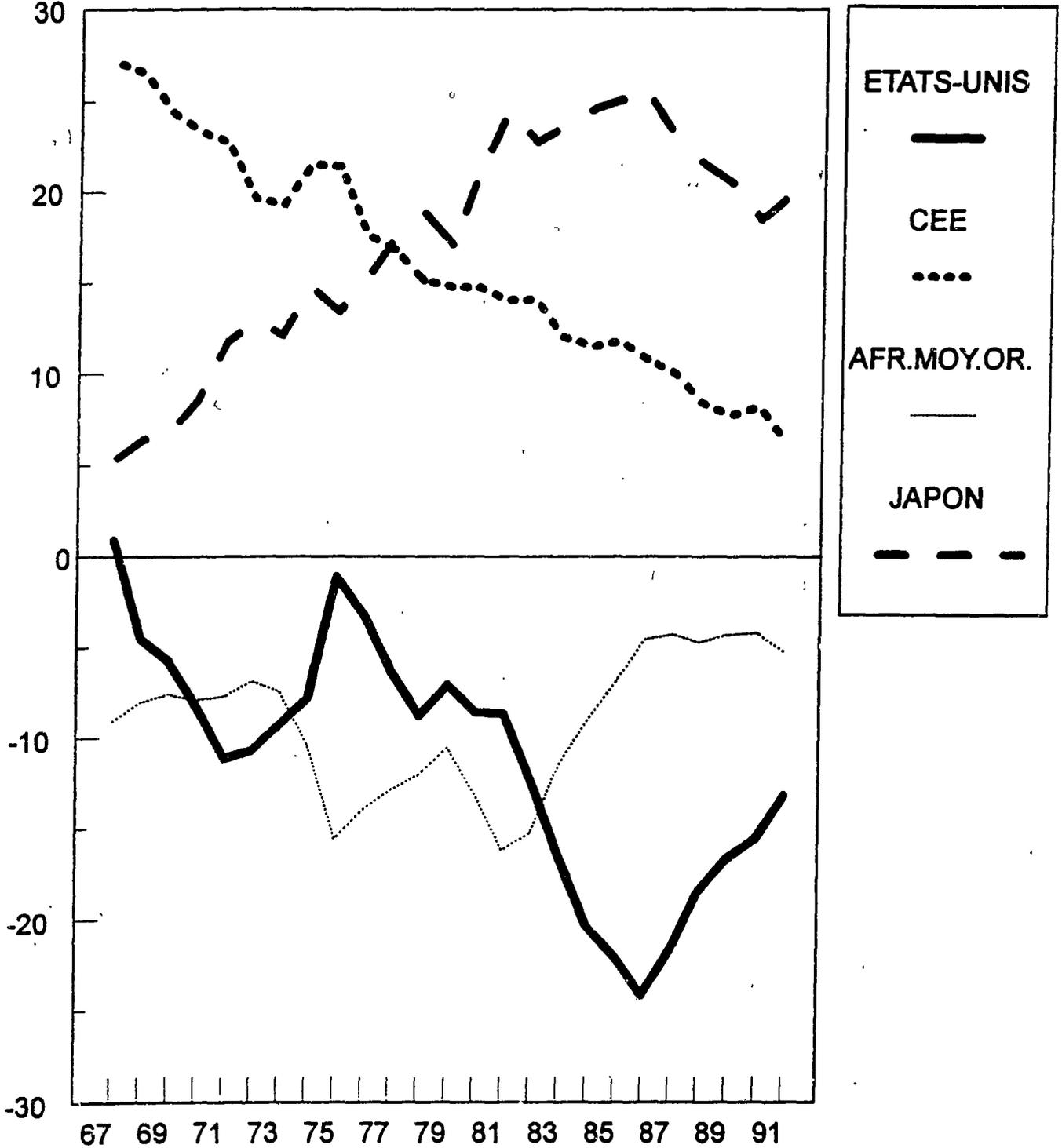
SOURCE : CHELEM - CEPII

GRAPHIQUE D

SOLDES RELATIFS SUR LES VEHICULES

1967-1991

En pourcentage du commerce mondial de véhicules



SOURCE : CHELEM - CEPII

En ce qui concerne les *véhicules automobiles* (graphique D), on enregistre des mouvements de même nature mais avec un décalage plus net entre les Etats-Unis et la Communauté européenne. L'industrie américaine avait de longue date délocalisé une partie importante de sa production à l'étranger, de sorte que le territoire américain avait perdu son excédent dès la fin des années soixante, avant que ne se creuse un profond déficit à partir du milieu des années soixante-dix ; en sens inverse, la réduction spectaculaire de ce déficit au cours des dernières années (de -24 % en 1986 à -13 % en 1991) tient pour une large part à l'activité des filiales japonaises implantées aux Etats-Unis. La Communauté européenne, quant à elle, avait conservé la première position jusqu'en 1976, mais son excédent diminue régulièrement et risque de disparaître avant la fin du siècle.

La vigueur et la cohérence de la stratégie des entreprises japonaises expliquent les succès qu'elles ont obtenus. Les autres pays asiatiques ont suivi, chacun à sa façon, l'exemple du Japon : ils ont commencé par bénéficier des investissements d'entreprises étrangères, mais de plus en plus ce sont des entreprises locales qui deviennent les agents moteurs du développement économique. On doit signaler, cependant, que ces performances asiatiques ont été autorisées par l'ouverture des marchés de leurs partenaires, aux Etats-Unis et (à un moindre degré) en Europe (voir annexe 3). Cette ouverture s'explique notamment par des raisons politiques car, à l'époque de la confrontation Est-Ouest, les pays occidentaux souhaitaient favoriser, sur le pourtour de l'Asie, l'établissement d'une vitrine attrayante pour les pays en développement. Ce n'est que lorsque la concurrence asiatique est devenue trop forte qu'ils ont commencé à envisager de se protéger dans les branches les plus menacées (voir annexe 2).

Section 2 : Les partenaires les plus menaçants

Subissant de sérieuses difficultés, tant dans les branches en déclin que dans celles où se manifeste la concurrence la plus vive, les Etats-Unis et la Communauté européenne se sont efforcés de riposter par des mesures de politique commerciale. Toutefois, deux stratégies distinctes pouvaient *a priori* être envisagées : soit s'attaquer aux partenaires vis-à-vis desquels ils subissaient les plus gros déficits, soit s'en prendre à ceux qui les concurrençaient les plus directement sur leurs points forts. L'analyse des indicateurs qui retracent respectivement ces deux aspects permet d'éclairer les stratégies qui seront décrites au chapitre 2.

1) Les plus gros déficits

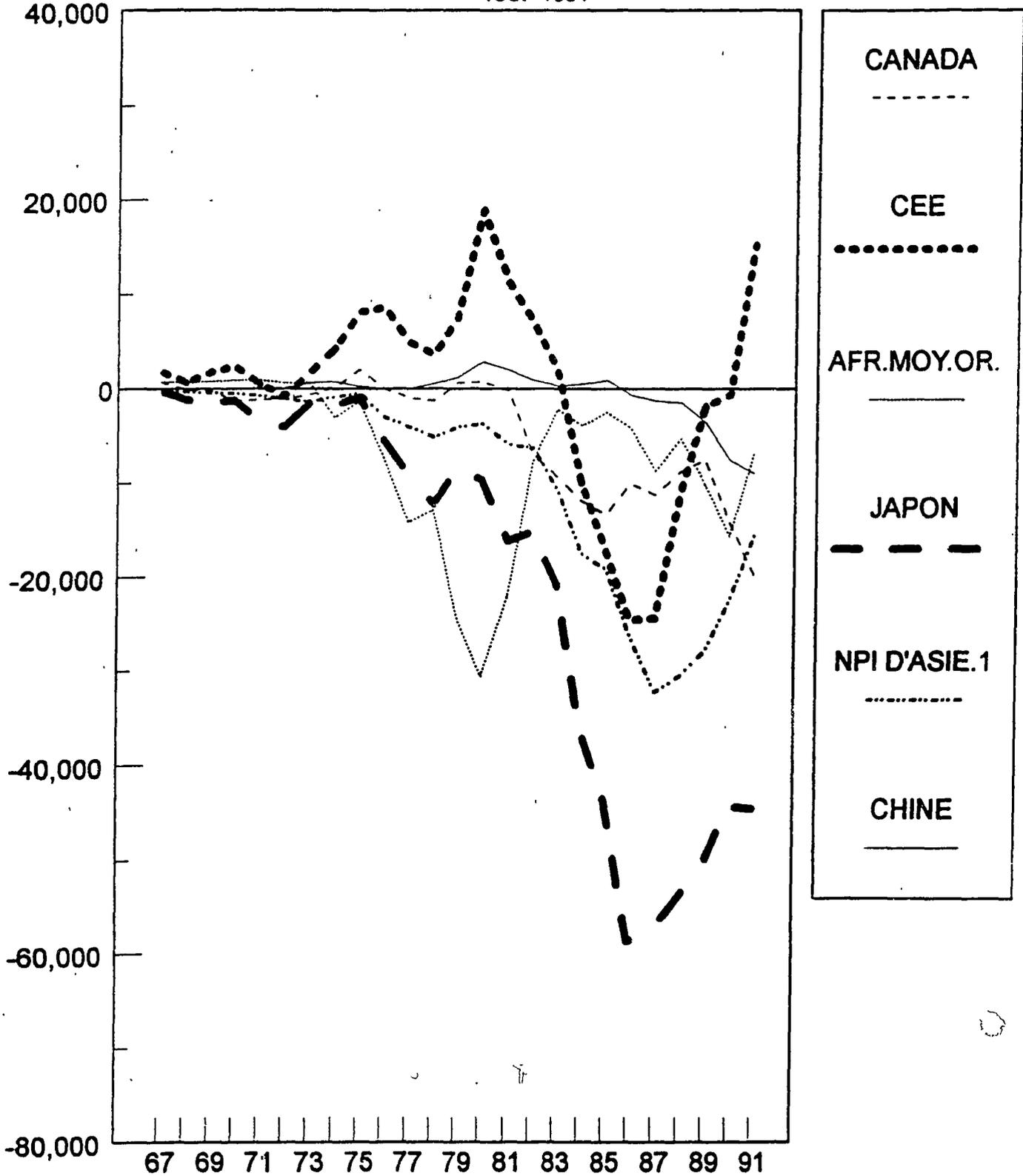
Au delà des variations conjoncturelles de la balance commerciale, la configuration des soldes bilatéraux entre les grandes zones est très différente selon les pays étudiés et selon les partenaires concernés. Elle reflète à la fois les menaces subies et l'effet des mesures qui ont été prises pour y faire face (voir annexe 4).

Pour les *Etats-Unis*, on observe d'amples fluctuations globales, qui sont dues surtout à l'évolution du dollar : creusement brutal du déficit commercial au début des années quatre-vingt, puis résorption partielle jusqu'en 1991. Ce mouvement général se retrouve vis-à-vis des principaux partenaires (graphique E).

GRAPHIQUE E

SOLDE BILATERAUX DES ETATS-UNIS AVEC LES GRANDES ZONES

En millions de dollars courants 1967-1991



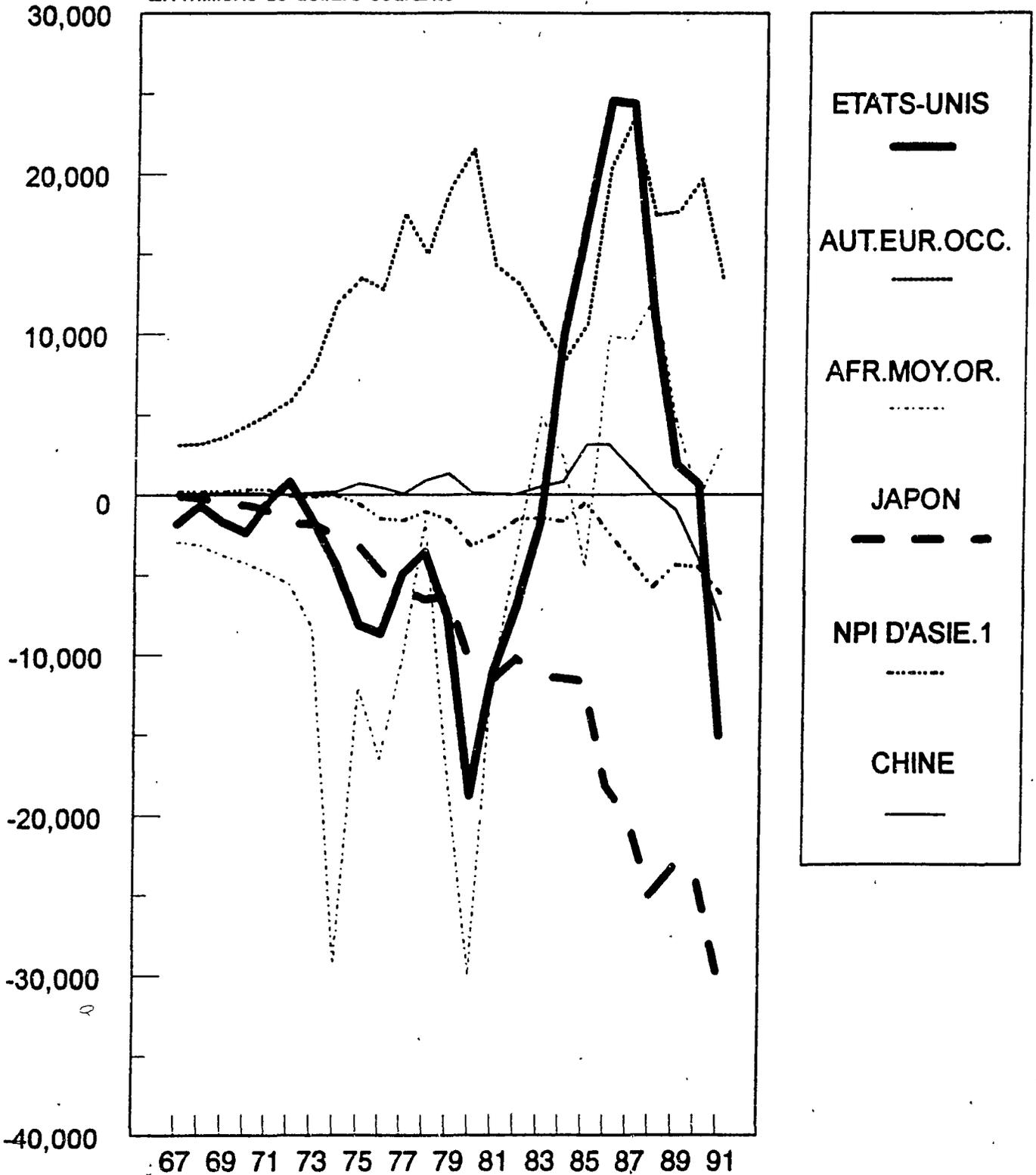
SOURCE : CHELEM - CEPII

GRAPHIQUE F

SOLDES BILATERAUX DE LA CEE AVEC LES GRANDES ZONES

1967-1991

En millions de dollars courants



SOURCE : CHELEM - CEPII

En dépit du redressement observé, l'économie américaine reste très déficitaire en 1991 dans ses échanges avec le Japon : près de 45 milliards de dollars, concentrés dans les véhicules automobiles (-29) et l'électronique (-21). Avec les NPI d'Asie, elle garde un déficit de 16 milliards de dollars, provenant du textile (-15) et de l'électronique (-12). En revanche, elle retrouve un excédent vis-à-vis de la Communauté européenne, le seul déficit significatif concernant ici l'automobile (-5). Les échanges avec le Canada sont atypiques puisque le déficit se creuse et atteint 20 milliards en fin de période, imputables aux matières premières (-10) et à l'automobile (-9). De même, la situation se dégrade par rapport à la Chine, les 9 milliards de déficit étant principalement dûs au textile (-7).

Si la *Communauté européenne* subit les contrecoups de l'évolution du dollar, sa balance commerciale reflète surtout les mouvements de prix du pétrole : le plus gros déficit est atteint en 1980, après le second choc pétrolier, et le plus gros excédent en 1987 après le contre-choc. En 1991, la dégradation de la situation allemande suscite de nouveau un fort déficit.

Parmi les partenaires responsables de ce déficit (graphique F), le Japon figure au premier rang avec 30 milliards de dollars, mais si le déficit communautaire dans l'électronique est du même ordre que celui des Etats-Unis (-20), la forte protection de certains marchés européens a permis de limiter l'ampleur du déficit subi dans l'automobile (-8). Un phénomène similaire caractérise les échanges avec les NPI d'Asie, vis-à-vis desquels le déficit n'atteint que 6 milliards de dollars en 1991 : les résultats sont comparables à ceux de l'économie américaine dans l'électronique (-10), mais ils sont très atténués dans le textile (-7). C'est dans les échanges avec les Etats-Unis qu'apparaît désormais le second déficit de la Communauté, les 15 milliards de dollars étant dûs à l'électronique (-11), à la mécanique (-6) et à l'agriculture (-4). Enfin, les échanges avec la Chine font apparaître une nouvelle source de déficit, les 8 milliards de dollars subis en 1991 provenant principalement du textile (-6).

2) Les concurrents directs

Au lieu de s'en prendre aux pays qui sont à l'origine des plus gros déficits, la politique commerciale peut reconnaître leur supériorité relative dans certaines branches, et donc admettre des relations de complémentarité. Elle est alors amenée à viser les concurrents les plus directs, c'est-à-dire ceux qui disposent des mêmes points forts. C'est pourquoi il est instructif de comparer les structures de spécialisation qui caractérisent chacun des pays ou groupes de pays, indépendamment de leur compétitivité globale qui, à un moment donné, peut être influencée par des variables macroéconomiques (en particulier le niveau du taux de change réel).

L'indicateur le plus approprié est à cet égard celui qui mesure l'*avantage comparatif* révélé à partir des flux de commerce international (voir annexe 6). Les points forts de chaque économie - ses avantages - sont les branches dont le solde (exportations moins importations) est supérieur à la moyenne, soit plus excédentaire en cas d'excédent global, soit moins déficitaire en cas de déficit global. Symétriquement, ses points faibles - ses désavantages - sont les branches dont le solde est inférieur à la moyenne, moins excédentaire dans le premier cas, plus déficitaire dans le second. Pour chaque pays ou

groupe de pays et chacune des années, cet indicateur est exprimé en millièmes du Produit Intérieur Brut correspondant ² (tableau 1).

Tableau 1 : Les trois premiers points forts des principales zones en 1991

(avantages comparatifs en millièmes du PIB)

	ETATS-UNIS	C.E.E.	JAPON	NPI d'ASIE	CHINE
Mécanique	9,3	4,8	9,3		
Chimie	4,7	2,9			
Agriculture	3,7				
Electronique			15,4	35,5	
Véhicules		1,9	14,5		
Textile				62,1	22,6
Bois-papier-divers				10,9	4,4
Industrie alimentaire					2,9

Source : CEPIL. base CHELEM - Commerce international

La comparaison des points forts entre, d'une part, les anciens pays industriels (Etats-Unis et Communauté européenne), d'autre part, les pays asiatiques (Japon, NPI d'Asie et Chine), montre de nettes relations de complémentarité. Les seconds ont acquis des positions dominantes qui portent, selon les cas, sur l'électronique, le textile, les bois-papier-divers et l'industrie alimentaire, toutes branches qui correspondent aujourd'hui à des points faibles ou à l'absence de points forts chez les premiers. La concurrence directe ne concerne plus aujourd'hui que le Japon, soit sur la mécanique (vis-à-vis des Etats-Unis et de la Communauté), soit sur les véhicules automobiles (vis-à-vis de la seule CEE).

Lorsque l'on compare les Etats-Unis et la Communauté, on observe en revanche une certaine similitude, puisque leurs deux premiers points forts sont identiques (respectivement la mécanique et la chimie). Il est vrai que le troisième point fort des Etats-Unis est l'agriculture, qui demeure un point faible de la Communauté prise globalement. Cependant, la similitude s'accroît lorsque l'on s'intéresse au cas de la France, bien placée comme les Etats-Unis dans l'agriculture. A un niveau de détail plus fin, le rapprochement est encore plus frappant puisqu'à l'intérieur de l'agriculture, le principal avantage des Etats-Unis comme de la France concerne les céréales, cependant qu'à l'intérieur de la mécanique, les deux pays ont leur principal avantage dans l'aéronautique.

La comparaison des avantages comparatifs des cinq zones figurant dans le tableau donne également une idée de l'intensité de la spécialisation. A cet égard, il n'est pas surprenant que les avantages les plus élevés, par rapport au Produit Intérieur Brut, soient ceux des "quatre dragons" (NPI d'Asie), en raison de l'étroitesse de leur marché intérieur. En revanche, il est frappant d'observer que, vis-à-vis du reste du monde, la Communauté européenne dispose d'une spécialisation trois fois plus

²Voir le mode de calcul dans Gérard Lafay et alii, 1989, pages 390 et 391.

faible que celle du Japon et deux fois plus faible que celle des Etats-Unis. Un tel constat peut être rapproché des analyses que l'on peut faire sur le système productif de l'Europe³.

³ Cf Gérard Lafay et Deniz Unal-Kesenci, *Repenser l'Europe*. Economica, Paris, 1993.

Chapitre 2

LA POLARISATION DES POLITIQUES COMMERCIALES

Les pays qui occupent une place significative dans l'échange international peuvent se décomposer en deux grands groupes.

- Les pays qui ont acquis ou qui sont en voie de conquérir le statut de pays industriel grâce à une stratégie de croissance par les exportations. Ce groupe comprend, par ordre d'accession, le Japon, les "dragons" asiatiques (Corée, Taiwan, etc.), certains pays d'Amérique latine, les "tigres" (Thaïlande, etc.) et la Chine. Ils représentent environ le tiers des exportations mondiales .
- Les pays de développement ancien -Europe, Etats-Unis, etc- confrontés à la remise en cause de leurs anciens points forts (voir le chapitre 1). Ces pays polarisent environ la moitié du commerce international.

Le chapitre précédent a révélé les similarités structurelles à l'intérieur de chaque groupe et notamment entre la CE et les Etats-Unis. Ce chapitre va vérifier l'hypothèse selon laquelle ses ressemblances se retrouvent dans les politiques commerciales.

Section 1: Nature et intensité des politiques commerciales.

Les cycles de négociation multilatéraux ont favorisé le désarmement tarifaire, mais ils n'ont pas su endiguer le retour des instruments bilatéraux ou unilatéraux.

1) Le déclin des instruments multilatéraux.

Sont considérés comme multilatéraux les instruments admis par le GATT à titre normal (droits de douane consolidés) ou à titre exceptionnel et dérogatoire. Les négociations multilatérales visent à réduire leur niveau par concessions mutuelles.

La protection tarifaire.

La stratégie de libéralisation multilatérale consistait à consolider en tarifs douaniers les protections existantes, puis à organiser la négociation sur leur réduction. Les sept cycles de négociation multilatéraux (NCM) ont permis leur baisse spectaculaire. Leurs effets économiques sont aujourd'hui dérisoires pour la plupart des produits industriels, surtout dans un contexte d'instabilité des taux de change. Le principe d'un nouvel abaissement des tarifs (de 30% en moyenne) ou de leur suppression dans certains secteurs est acquis.

⁴ D'après les chiffres du GATT relatifs à 1992 et calculées hors commerce intra-communautaire

Certains pays, comme l'Australie, la Thaïlande ou les Philippines conservent des tarifs moyens élevés (supérieurs à 15%). Les droits coréens se sont rapprochés des taux pratiqués dans l'OCDE. Les pays initialement les plus "protecteurs" ont, en général, accéléré leur ouverture. Toutefois, la part des tarifs consolidés est plus faible dans certains pays, notamment au Japon (tableau 2). Ce désarmement tarifaire assez général n'a toutefois pas suffi à niveler tous les "pics" tarifaires (taux supérieurs à 15%) qui, dans l'ensemble des pays industriels (y compris le Japon) touchent essentiellement les produits agricoles ou textiles.

Tableau 2 : Droits de douane moyens simples appliqués aux Etats-Unis (1989), au Japon (1991) et dans la CEE (1992)*

	USA	Japon	CEE
Ensemble des produits	7,0	6,9	7,3
Produits industriels	6,7	5,2	6,4
Part des tarifs consolidés dans les importations industrielles	100%	86%	99%

Les taux pondérés par la part des produits dans le commerce extérieur sont, en général, plus bas, ce qui signifie que les "pics tarifaires" touchent des produits d'importance limitée.

Source: GATT, Examen des politiques commerciales. différents numéros et FMI (1992)

Les barrières quantitatives officielles.

Le caractère "officiel" de ces barrières est attaché à la publication des contingents, quotas ou normes par les organismes responsables. En principe, interdites par l'article XI du GATT, les barrières quantitatives tolérées restent nombreuses grâce aux exceptions et aux dérogations (accords multifibres). Elles ne doivent pas être confondues avec les restrictions quantitatives de la "zone grise" (accords d'autolimitation) qui se situent en dehors du cadre multilatéral.

La dérogation de 1955, négociable dans l'*Uruguay Round*, permet aux Etats-Unis de maintenir des contingents d'importation importants sur les produits agricoles. Le Japon applique des contingents tarifaires aux produits agricoles, aux chaussures et combustibles et des contingents d'importation aux produits de l'agriculture et de la pêche, à certains produits chimiques et pharmaceutiques. Ce pays a réduit un certain nombre de restrictions quantitatives sur les produits agricoles non laitiers. Dans la Communauté, la mise en place du Marché unique a conduit au démantèlement des restrictions quantitatives nationales, souvent par suppression pure et simple. Le niveau global des restrictions quantitatives appliquées dans la CE s'est donc contracté ces dernières années. D'une manière générale, les barrières quantitatives "officielles" sont donc plutôt en voie de régression et elles tendent à se concentrer sur certains secteurs.

Les autres barrières.

L'accès aux marchés publics est régulé par le Code des marchés publics du GATT. Les gouvernements continuent d'appliquer, de fait, une préférence en faveur des producteurs nationaux. Les Etats-Unis ont exercé de fortes pressions en faveur de l'ouverture de ces marchés (voir annexe 11). Ce pays conserve pourtant des restrictions fortes dérivées du *Buy American Act*. Environ 95% des marchés publics américains concernés par le Code étaient passés (en 1989) avec des firmes nationales contre 86% pour le Japon. En ce qui concerne la CE, la part des importations extra-communautaires serait encore plus faible⁵. Le Marché unique européen prévoit la libéralisation des marchés publics. En contrepartie une préférence communautaire⁶, contestée par les Etats-Unis, a été mise en place.

Les normes constituent des barrières puissantes qui empêchent les importations de certains produits ou en accroissent le coût. Parfois justifiées par des raisons de sécurité, ces normes peuvent être détournées à des fins protectionnistes. Les termes du conflit USA/CE relatif aux importations communautaires de viande bovine ("veau aux hormones") ont confirmé qu'il était, à l'heure actuelle, quasiment impossible de démontrer la légitimité de nombreuses normes, notamment phytosanitaires. Le système de normalisation japonais est considéré comme particulièrement restrictif notamment pour les produits agricoles, alimentaires, pharmaceutiques. Le régime a été assoupli pour les produits manufacturés.

Les instruments ci-dessus, utilisés avec des intensités différentes par les gouvernements, sont communs à tous les grands pays commerçants. **Les instruments multilatéraux de la politique commerciale ne permettent donc pas d'isoler des instruments de politique commerciale spécifiques.** Les négociations commerciales multilatérales se seraient révélées relativement efficaces si elles avaient pu empêcher la généralisation concomitante de mesures unilatérales ou bilatérales.

2) L'affirmation des nouveaux instruments de politique commerciale.

Les politiques commerciales des différents groupes de pays se différencient par l'utilisation d'instruments de nature unilatérale ou bilatérale. Ces instruments incluent les droits antidumping ou compensateurs, les accords dits d'autolimitation des exportations, les accords d'importation "volontaire". Les deux derniers, non couverts par les textes réglementaires du GATT, font partie de la "zone grise". Les mesures antidumping et antisubventions relèvent d'une procédure nationale; le GATT n'intervient que pour assurer le respect d'un cadre réglementaire général (article VI, Codes de 1979). Les mesures unilatérales préparent souvent à l'ouverture d'une négociation bilatérale. Ces instruments ne peuvent être maniés que par un pays qui dispose d'un pouvoir de négociation suffisant pour éviter les mesures de rétorsion.

⁵ GATT. Examen des politiques commerciales. Le chiffre n'est pas fourni pour la CE

⁶ Cette préférence s'exerce dans la limite d'un écart de prix de 3%.

Droits antidumping et compensateurs.

Seuls les Etats-Unis, la CE, le Canada et l'Australie font un usage significatif des droits antidumping et antisubventions (tableau 3). Après la mise en place des Codes issus du Tokyo Round (1979), cette procédure a connu une période de décollage (voir annexe 9) avant de s'installer sur un régime de croisière à la fin des années 1980. Contrairement aux Etats-Unis, la CE n'impose pratiquement pas de droits compensateurs. Le ralentissement du nombre d'ouvertures d'enquêtes depuis la fin des années 1980 peut s'expliquer par l'épuisement des cas relevant de ce type de procédures et l'action plus vigoureuse des groupes de pression défavorables à ces mesures. Les pays initiateurs auraient pu bénéficier d'un effet de réputation qui incite les entreprises exportatrices à pratiquer immédiatement un prix plus élevé pour s'abriter des poursuites. Un certain nombre de pays (Japon, Corée, Brésil, Suède) semblent aujourd'hui disposés à faire un usage plus systématique de mesures antidumping.

Tableau 3 : Ouvertures et réouvertures d'enquêtes antidumping ou antisubventions dans les quatre principaux territoires utilisateurs.

	Ouvertures d'enquêtes antidumping		Ouvertures d'enquêtes antisubventions	
	Notifiées (sans réouvertures) (1985-1992)	Recalculées (avec réouvertures) (1985-1991)	Notifiées (sans réouvertures) (1985-1992)	Recalculées (avec réouvertures) (1985-91)
Etats-Unis	300	643	104	263
CE	242	327	3	n.c.
Canada	129	366*	8	n.c.
Australie	282	161*	33	n.c.
Autre	155	n.c.	32	n.c.

Le GATT et les autorités nationales fournissent le nombre d'ouvertures d'enquêtes des pays adhérents aux codes spécifiques. Les chiffres sont donnés dans la colonne des ouvertures notifiées. Toutefois, une nouvelle comptabilisation à partir des relevés semestriels soumis par les gouvernements au GATT ou du *Journal Officiel des Communautés européennes* pour la CE aboutissent à des résultats sensiblement différents. Cette différence s'explique par le fait que nous avons considéré les reouvertures d'enquête comme des nouvelles enquêtes ce qui augmente significativement le nombre de cas.

* 2^e semestre 1985-1989

Source: GATT. Le commerce international et le système commercial, 1993 pour les notifications. GATT. Rapports semestriels et Journal Officiel des Communautés Européennes pour les données recalculées

Une partie importante de ces instruments unilatéraux vise en fait à renforcer le pouvoir de négociation. Dans la CEE, les procédures antidumping se concluent fréquemment par des arrangements de prix (tableau 4).

Tableau 4 : Droits antidumping et engagements de prix adoptés dans la CEE

	CEE (J.O.) (1985-1992)	CEE (rapports officiels) (1985-mi-1992)
Droits antidumping définitifs	89	95
Droit et engagement de prix	61	-
Engagement exclusivement	50	55

Les chiffres figurant dans première colonne ont été calculés à partir du relevé des décisions telles qu'elles sont publiées dans le Journal Officiel de la C.E. (différents numéros depuis 1985). Les chiffres de la seconde colonne sont officiellement fournis par la Commission au Parlement européen (*rapport annuel de la Commission sur les activités antidumping et antisubventions*) et au GATT. Les différences s'expliquent essentiellement par le fait que les évaluations officielles ne distinguent pas les mesures mixtes et ne comptabilisent pas les réouvertures d'enquêtes.

Les arrangements restrictifs à l'exportation.

Dans de tels arrangements, le pays importateur, initiateur de l'arrangement, obtient du pays (ou directement des firmes) exportateurs une surveillance plus ou moins contraignante des volumes exportés et/ou des prix. Les types d'accords quantitatifs les plus fréquents sont les restrictions "volontaires" d'exportation (RVE) formellement gérées par le pays exportateur, les arrangements d'organisation des marchés (*orderly-marketing arrangement*) négociés au niveau gouvernemental, les accords de restriction volontaires cogérés par les exportateurs et les importateurs. Ils comprennent des engagements encore moins formels (prévisions d'exportations, contrôle, surveillance, échange de lettres, etc.). Dans certains cas le gouvernement du pays exportateur incite les firmes à ralentir le volume d'exportations pour éviter le risque de représailles du pays importateur. Malgré une évaluation par nature approximative, ce sont les accords d'auto-limitation des exportations qui exercent, quantitativement, l'effet protecteur le plus puissant (tableau 5).

Tableau 5 : Nombre d'arrangements restrictifs à l'exportation par pays importateurs

	Septembre 1987	Mars 1989	Décembre 1992 *
Total des accords d'autolimitation	135	289	75
Etats-Unis	48	69	15
CE	69**	173***	32
Japon	6	13	6
Autres	12	33	22

* Les données de cette colonne ne sont pas comparables avec les précédentes. Elles ne prennent pas en compte les importations de produits agricoles, de produits textiles et de vêtements, les accords avec les anciens pays à commerce d'Etat, les restrictions nationales appliquées par la CE.

**Dont 20 arrangements impliquant un Etat de la Communauté.

***Dont 96 arrangements impliquant un Etat de la Communauté.

Source: IMF, *Issues and Developments in International Trade Policy*, August 1992. et GATT, *Le commerce international et le système commercial*, juillet 1993.

Leur opacité permet aux gouvernements de se réfugier derrière leur caractère prétendument "privé" pour échapper à l'article XI de l'Accord Général. Ces accords d'autolimitation exonèrent le pays

importateur de mesures compensatoires en faveur du pays exportateur. Enfin, contrairement aux clauses de sauvegarde, ces arrangements peuvent être différenciés par pays, voire par entreprises, ce qui permet d'optimiser le pouvoir de négociation du pays importateur. Dans les années 1980, ces instruments n'ont pas été imposés à grande échelle par le Japon, en tant que pays importateur.

Les instruments d'ouverture des marchés.

La politique commerciale vise également à "forcer" l'ouverture des marchés étrangers. Des mesures "protectionnistes" sont souvent annoncées par le pays exportateur, mais davantage à titre d'avertissement et de sanction qu'à titre de protection. Il s'agit d'obtenir des pays étrangers la diminution des obstacles tarifaires ou quantitatifs, la levée d'obstacles structurels ou la modification des normes. Le pays importateur accorde de plus en plus souvent une garantie de part de marché au pays exportateur. Ces arrangements concluent donc des conflits engagés par l'usage d'instruments unilatéraux et poursuivis par une "diplomatie économique" active. Seuls les Etats-Unis disposent d'un rapport de force favorable pour utiliser efficacement cet instrument. Ainsi, la "section 301" et ses dispositions dérivées (voir annexe 8), autorisent le Président à lever des mesures de rétorsion à l'encontre des pays qui ne respecteraient pas les accords commerciaux ou qui seraient coupables d'une pratique déloyale. Le titre VII de la loi commerciale américaine de 1988 concerne l'ouverture des marchés publics étrangers. La CE dispose, depuis 1984, d'un texte similaire à la section 301, le *Nouvel Instrument de Politique Commerciale*. Mais cette disposition n'a pratiquement jamais été appliquée.

C'est donc l'usage intensif d'instruments non multilatéraux (droits antidumping et compensateurs, arrangements restrictifs à l'exportation, arrangements d'ouverture des marchés) qui caractérise les politiques commerciales des anciens pays industriels. Les Etats-Unis disposent d'un pouvoir de négociation qui leur permet de faire un usage plus systématique de ces mesures.

3) La spécificité du protectionnisme japonais.

Le Japon, malgré son haut niveau de développement n'a pas, pour l'instant, suivi les Etats-Unis ou la CE dans la voie d'un recours plus systématique aux instruments unilatéraux ou bilatéraux. Cette remarque ne permet pas de conclure à la plus grande ouverture de ce pays. Le Japon conserve des restrictions importantes (contingents, pics tarifaires, etc.). Il n'a pas rattrapé les Etats-Unis et la CE sur la voie de la consolidation des tarifs. Le Japon soutient davantage son agriculture que la plupart des autres pays industriels.

Depuis le début des années 1980, le Japon a accepté d'accélérer la libéralisation d'un commerce extérieur jusque-là très protégé: abaissement unilatéral des droits de douane et octroi de franchises (automobiles), assouplissement des régimes d'homologation, suppressions de restrictions quantitatives. Les grands excédents sectoriels (automobile, électronique) s'expliquent moins par la "non-réciprocité" supposée du Japon que par une forte spécialisation intersectorielle sur quelques points forts à forte compétitivité. Les principales récriminations des pays exportateurs portent aujourd'hui sur les obstacles

"structurels" à la pénétration des marchés japonais: solidarité à l'intérieur des groupes (keiretsu), archaïsme du système de distribution, etc.

Section 2 : Orientation géographique et sectorielle des politiques commerciales.

La similarité des instruments utilisés par les pays d'ancienne industrialisation -Etats-Unis et CE- se retrouve-t-elle au niveau de leur orientation sectorielle ou géographique ? Pour répondre à cette question, nous avons calculé un indicateur fondé sur une logique de classement (voir annexe 12). Cet indicateur ne permet pas de comparer les niveaux de protection. Le classement est, par ailleurs, très sensible aux effets d'agrégation sectoriels ou géographiques. Néanmoins, ces biais s'appliquent aux deux zones et ne remettent pas en cause la fiabilité de la comparaison des priorités sectorielles ou géographiques.

1) Orientation sectorielle.

En ce qui concerne la protection tarifaire, le tableau 6 montre que, malgré des niveaux moyens faibles, les Etats-Unis et le Japon conservent des "pics tarifaires" plus élevés que la CE ce qui leur permet de mener une protection sectorielle fine. Le maintien de ces pics donne une certaine souplesse à la politique commerciale car des reclassements tarifaires permettent d'élever la protection de certains produits sans remettre en cause la liste de concessions ⁷. Aux Etats-Unis, les "pics" s'appliquent à tous les secteurs, notamment au textile-habillement et à la mécanique (notamment l'horlogerie). Au Japon, des pics s'appliquent à certains produits du textile-habillement et de la chimie. La CE a déjà largement écrêté ses pics.

⁷ Les Etats-Unis ont ainsi récemment "reclassé" les automobiles japonaises de type "van".

Tableau 6 : Comparaison sectorielle des droits de douane, Etats-Unis, CE, Japon
 moyenne pondérée et pic tarifaire le plus élevé*

Secteurs	Etats-Unis		CE		Japon
	Moyenne	Pic	Moyenne	Pic	Pic
Matériel de construction	4,7	38,0	4,6	13,5	
Sidérurgie.-Métallurgie.	4,2	23,6	2,6	17,0	10,2
Textile-cuir	15,0	61,8	6,3	17,0	63,9
Bois-papiers	4,2	20,0	4,1	12,5	20,0
Mécanique	3,4	151,2	4,0	9,0	0
Electronique	3,8	13,0	7,0	14	0
Produits électriques	3,4	25,0	7,8	15,0	0
Véhicules	3,7	25,0	7,3	22,0	0
Chimie	5,0	27,1	6,6	17,6	58,0
Minerais	7,2	38,0	5,5	10,0	0

* Les différences de nomenclature entre la nomenclature du GATT et celle de Chelem, rendent les chiffres ci-dessus approximatifs. Pour le Japon, faute d'informations sur les droits pondérés, nous nous sommes limités aux pics tarifaires.

Source : *Calculs d'après GATT, Examen des Politiques Commerciales, différents numéros.*

Le tableau 7 donne, pour les instruments unilatéraux et bilatéraux, le rang de classement de l'indicateur (voir annexe 12) par fréquence de protection décroissante. Même si le classement est très sensible au niveau d'agrégation, il permet d'identifier les secteurs (hors agriculture) "protégés" en priorité aux Etats-Unis et dans la CE.

**Tableau 7 : Secteurs exposés à des mesures de protection unilatérale ou bilatérale
comparaison Etats-Unis /CEE.***

Secteurs	Classement par ordre de protection décroissant			Secteurs	Classement par ordre de protection décroissant		
	USA	CE	Ecart		USA	CE	Ecart
Sidérurgie.-Métallurgie.	1	2	1	Chimie	7	9	2
Mécanique	2	4	2	Véhicules	8	6	2
Textile-cuirs	3	1	2	Produits alimentaires	9	11	2
Bois-papiers	4	2	2	Matériel de construction	10	8	2
Electronique	5	5	0	Minerais	10	10	0
Produits électriques	6	7	1				

* Hors arrangements multi-fibres qui bénéficient d'un statut 'multilatéral'.
D'après l'annexe 12.

Cette comparaison, montre que les mesures de protection visent sensiblement les mêmes secteurs aux Etats-Unis et dans la CE. Notre méthode tend à sous-estimer l'intensité de la protection dans l'industrie automobile et la chimie dans la mesure où ces secteurs n'utilisent pas l'ensemble des instruments protecteurs. La prise en compte des arrangements multifibres (voir infra) conforterait le statut de secteur prioritaire de l'industrie textile (et atténuerait encore les écarts avec la CE). Compte tenu de ces remarques, les cinq premiers secteurs sont communs avec un écart de classement qui ne dépasse jamais 2. Il s'agit de la sidérurgie-métallurgie, du textile, de l'électronique, de la mécanique, des bois-papiers (et industries diverses). A l'exception du textile -point faible ancien des Etats-Unis, point fort de la CE devenu point faible- les évolutions de ces secteurs ont été assez similaires dans les régions: points forts devenus points faibles (électronique), position déclinante (sidérurgie, mécanique) ou stable (bois-papiers). D'une manière générale, la simularité constatée des priorités sectorielles n'implique pourtant pas un déterminisme de la protection.

La protection des secteurs agricole et textile apparaît suffisamment particulière pour justifier une analyse spécifique.

La protection agricole.

La protection agricole se caractérise par son ampleur, ses instruments, et sa généralité. Tous les pays industriels soutiennent leur agriculture, très fortement au Japon et dans les pays de l'AELE, fortement dans la CE, les Etats-Unis et le Canada, plus légèrement en Océanie. Pour accompagner les négociations du cycle d'Uruguay, l'OCDE publie annuellement des données comparables qui ramènent l'ensemble des interventions à des "équivalents subvention" à la production et à la consommation (les évaluations sont données en annexe 13). Elle publie également une évaluation des transferts totaux affectés à l'agriculture (tableau 8). Les transferts (directs ou indirects) vers les producteurs sont moins

élevés que dans l'ensemble de l'OCDE, mais les transferts par hectare le sont beaucoup plus. Pour un niveau de soutien conforme à la moyenne (en termes de part dans le PIB), ces particularités traduisent la spécificité d'une agriculture européenne intensive, composée d'exploitations relativement petites à productivité du travail relativement faible.

Tableau 8 : Transferts totaux au titre des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE, 1992
(en dollars US)

Pays	Montant (milliards)	Par habitant	Par agriculteur (à temps plein)	Par hectare de terre agricole	Part des transferts dans le PIB (%)
Australie	1,6	89	4200	3	0,5
Canada	9,1	330	20400	123	1,6
CE-12	155,9	450	17700	1120	2,0
Japon	74,0	600	31300	14120	2,0
Etats-Unis	91,1	360	36100	210	1,5
Total ou moyenne OCDE	353,7	440	21 900	310	2,1

Source: *Politiques, marchés et échanges agricoles. OCDE, Paris 1993*

La protection textile.

Toutes les expériences d'industrialisation réussies sont passées par le développement préalable d'une industrie textile exportatrice, pauvre en capital et riche en main d'oeuvre peu qualifiée. La poursuite du développement implique la mutation progressive de ce point fort en point faible. Les anciens pays industriels ont connu cette mutation même si le désengagement européen apparaît plus tardif que celui des Etats-Unis (voir le chapitre 1). Le Japon et, plus récemment, les NPI asiatiques, ont suivi la même voie.

Les anciens pays industriels - la CE et, dans une moindre mesure, les Etats-Unis - ont utilisé tous les arsenaux multilatéraux ou unilatéraux pour limiter la pénétration de leur marché intérieur (tableau 9). Depuis 1974, la plus grande partie du commerce mondial des produits textiles et d'habillement est ainsi régie par l'Arrangement multifibres (AMF), exception aux principes généraux du GATT. Il vise officiellement à permettre l'expansion et la libéralisation du commerce sans provoquer la désorganisation des marchés. Dans les faits, il a été renégocié à quatre reprises. La conclusion d'un AMF V est suspendue à l'issue du cycle d'Uruguay qui devait permettre de faire entrer le secteur dans le régime commun. D'après l'Organe de surveillance des textiles (OST), sur 127 cas de limitation des importations identifiés à la date du 30 juillet 1992, 99 relevaient de l'AMF. En 1991, 41 pays (dont la Chine) participaient à cet arrangement qui permet aux pays industriels de négocier des accords

d'autolimitation. L'AMF est principalement utilisé dans les anciens pays industriels, notamment par les Etats-Unis et la CE. Le Japon n'applique plus de protection dans ce cadre. La part des importations régulées par des arrangements quantitatifs se situe entre 60% et 75% des importations.

Tableau 9 : Accords bilatéraux dans le textile-habillement

Pays importateurs	Nombre d'accords AMF	Accords d'autolimitation hors AMF (rappel)
Etats-Unis	38	16
CE	24 *	24

*Y compris procédures informelles comme échanges de lettres.

Source, TPRM, GATT, différents numéros.

Les produits non soumis à limitation sont susceptibles de se voir opposer des mesures unilatérales si les importations dépassent un certain seuil de déclenchement. Les accords conclus au titre de l'AMF sont exclusifs des clauses de sauvegarde, mais ils n'empêchent pas l'imposition de mesures antidumping ou compensatoires. Les arrangements multi-fibres se superposent donc aux droits de douane et aux instruments unilatéraux ou bilatéraux pour faire de ce secteur le plus régulé du commerce international. L'expérience de l'AMF montre que les exceptions admises par le GATT ne sont pas compensées par une amélioration du contrôle et de la transparence des mesures de protection.

2) Orientation géographique.

Un indicateur du même type que le précédent a été calculé, mais, cette fois, par zone géographique visée. Le tableau 10 fait apparaître un certain nombre de divergences entre les Etats-Unis et la CE. Si la CE est une cible privilégiée de la politique commerciale américaine, l'inverse n'est pas constaté ce qui fait apparaître une nette dissymétrie entre les deux zones. Le Japon, privilégié par la CE, constitue une cible secondaire des Etats-Unis. Toutefois, notre indicateur ne prend pas en compte les instruments de pression unilatéraux, comme la section 301. D'une manière générale, tout se passe comme si la CE compensait son attitude réservée vis-à-vis des Etats-Unis par un interventionnisme actif à l'encontre du Japon et, dans une moindre mesure des pays de l'Est-européen et de la Chine. La désagrégation géographique ne doit pas masquer le fait que, pour la CE comme pour les Etats-Unis, le continent asiatique est la principale zone visée par les protections unilatérales ou multilatérales.

**Tableau 10 : Pays exposés à des mesures de protection unilatérale ou bilatérale
comparaison Etats-Unis /CEE.**

Zone	Rang USA	Rang CE	Ecart	Zone	Rang USA	Rang CE	Ecart
Autre Amérique latine	1	4	3	Japon	7	1	6
CEE/Etats-Unis	2	10	8	Autre Europe occidentale	8	8	0
NPI asiatiques	3	3	0	Canada	9	9	0
Autres pays asiatiques	4	6	2	Mexique	10	11	1
Europe de l'Est	5	2	3	Chine	11	5	6
Afrique, M-O.	5	7	2				

* Les mesures considérées sont les droits antidumping et anti subventions, les accords d'autolimitation (hors accord multilatéraux). Pour le détail des ces tableaux, voir l'annexe 12.

Le solde commercial ne semble pas un déterminant significatif de la protection. Les priorités géographiques sont vraisemblablement dérivées des priorités sectorielles. La CE et les Etats-Unis se protègent des zones qui disposent d'un point fort dans les secteurs de protection prioritaire (chapitre 1). De surcroît, les Etats-Unis imposent des mesures restrictives à la zone qui dispose des structures de spécialisation les plus proches: la CE.

Conclusion du chapitre.

Il s'agissait de vérifier que la proximité de structure entre les Etats-Unis et la CE accompagnait la similarité des politiques commerciales. L'étude a montré que **les Etats-Unis et la CE utilisent bien des instruments spécifiques, de nature unilatérale ou bilatérale.** Cette similarité se retrouve au niveau des priorités sectorielles. **Le résultat est plus contrasté en ce qui concerne les priorités géographiques.** La CE se situe entre les Etats-Unis, initiateurs univoques des instruments non multilatéraux, et les pays d'industrialisation récente visés par ces mesures. **La CE apparaît comme une zone intermédiaire, à la fois initiatrice et "victime" des mesures unilatérales ou bilatérales.**

La prise en compte des instruments unilatéraux et bilatéraux, dont certains se situent dans la "zone grise" du GATT, réévalue le niveau effectif de protection appliqué par les grandes puissances commerciales. La plupart des grandes branches commerçantes font l'objet de régulations hors-marchés. Le "commerce administré" (*managed trade*) est donc, d'ores et déjà, une réalité. La montée tendancielle du chômage dans certains pays industriels, loin de correspondre à une phase de libéralisation accrue du commerce international, accompagne plutôt un recours plus systématique aux nouveaux instruments de politique commerciale. Malgré le désarmement tarifaire et le retrait de certaines restrictions quantitatives "officielles", ni la CE, ni les Etats-Unis ne peuvent être considérés comme des zones "passoires" ouvertes à tous les vents de la concurrence internationale. Les anciens pays industriels sont néanmoins confrontés à la contrainte d'adaptation et de restructuration qu'implique l'accession de nouveaux pays à un niveau de développement industriel avancé.

La négociation du GATT, quelle que soit son issue, ne remettra pas en cause cette évolution. La poursuite du processus de désarmement tarifaire pourrait être contrecarrée par le renforcement des actions unilatérales et bilatérales, dont nous verrons le caractère largement inefficace.

Ces constats conduisent à constater que, dans l'*Uruguay Round*, les véritables problèmes n'ont pas suffisamment retenu l'attention des négociateurs:

- Les formes et le cadre de la protection ont au moins autant d'importance que leur niveau. En ignorant cette question, le système commercial international laisse les régulations hors-marché les plus inefficaces se substituer aux formes traditionnelles de la protection. Le commerce dirigé tend à se substituer à une régulation de marché.
- Dans ces conditions, le développement du régionalisme ne redevient-il pas une stratégie pertinente ? Doit-il s'inscrire dans un cadre multilatéral qui empêche la formation de "blocs" commerciaux étanches et conflictuels ?
- Plus globalement, quel type d'organisation du système commercial international permettrait de concilier une réelle ouverture du commerce international, notamment aux pays en voie de développement, la restructuration des économies impliquée par la concurrence internationale et le respect de certaines préférences régionales ou structurelles ?

Chapitre 3

VERS UN NOUVEAU MODE D'ORGANISATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

Le constat établi dans les deux premiers chapitres a mis en lumière une situation peu satisfaisante, à laquelle le cycle actuel de négociations commerciales ne semble pas en mesure de porter remède. Il convient par conséquent d'en tirer les enseignements, d'abord en précisant les carences du système actuel, puis en esquissant les grandes lignes d'une conception adaptée au monde d'aujourd'hui. C'est sur de telles bases que le GATT pourrait être amené à laisser la place à une organisation mondiale du commerce.

Section 1 : Les carences du système actuel

La logique multilatérale d'organisation des échanges, qui constitue le fondement du GATT, est en crise. Elle est battue en brèche par le développement des instruments unilatéraux et bilatéraux qui sont mis en oeuvre par les politiques commerciales, mais aussi par le rôle perturbateur des diverses distorsions monétaires.

1) La crise du multilatéralisme

Le GATT a pour principales fonctions de veiller à l'application de l'Accord Général et d'organiser les négociations commerciales multilatérales. Elles ont été assumées avec des difficultés croissantes.

Le détournement des règles du GATT.

Le GATT a instruit un nombre croissant de plaintes. Dans leur très grande majorité, les rapports des groupes spéciaux ont donné raison à la partie plaignante (annexe 7). A quelques exceptions près (aéronautique, oléagineux), les grands conflits commerciaux n'ont pourtant pas été soumis à cette procédure multilatérale. Les accords d'autolimitation ou d'importation volontaire ont échappé à cet arbitrage (à l'exception de l'accord nippon-américain sur les semi-conducteurs). En effet, le GATT ne peut intervenir que sur plainte et sa compétence ne s'étend pas aux accords privés. La plupart des accords bilatéraux échappent ainsi à toute réglementation et se situent dans la "zone grise" du GATT.

Les difficultés du GATT trouvent leur origine dans les faiblesses institutionnelles et doctrinales de l'institution. Dépourvu de statuts, il est corseté par des textes réglementaires mal adaptés à l'évolution du commerce et de la concurrence internationale. Astreint à la règle du consensus et doté d'un simple "secrétariat", le GATT ne dispose ni de la légitimité, ni des moyens nécessaires à l'affirmation de sa vocation. Contrairement à une idée plus admise que vérifiée, les règles mettent davantage en lumière les inconvénients de la spécialisation que leurs avantages. Ils ne permettent donc pas de fixer une frontière

nette entre une concurrence loyale fondée sur un réel avantage compétitif et les pratiques déloyales qui introduisent des distorsions sur les conditions de l'échange.

Les dérives du cycle d'Uruguay.

La révision des règles de fonctionnement du GATT constituait l'un des enjeux du cycle d'Uruguay. Elle aurait dû en constituer un préalable pour éviter la marginalisation de ce thème de négociation et imposer de nouveaux principes de négociations. Le GATT, dans sa fonction essentielle de "machine à négocier", n'est pas parvenu à empêcher la dérive bilatérale de la négociation multilatérale. En ne parvenant pas à empêcher les "triches" et les détournements, le GATT, "gardien" des accords, a perdu une partie de sa crédibilité. Cette incertitude sur la stabilité des accords a réduit la propension à coopérer des parties contractantes.

Le principe de réciprocité globale permettait aux parties contractantes de définir leurs priorités. Cette procédure, en respectant les "préférences de structure" des nations, facilitait la formation d'un accord global de libéralisation. L'élargissement du champ de négociation a exercé un effet destructeur sur cette stratégie puissante de négociation en empêchant l'évaluation des concessions. La prolifération des groupes de négociation a dilué le principe de réciprocité globale. Certains thèmes concernaient le fonctionnement du GATT et sa réglementation, d'autres s'attaquaient à des entraves non quantifiables (droits de propriété intellectuelle, investissements directs, services) ou non comparables (subventions, barrières quantitatives). Dans le domaine agricole (pré-accord de Blair House), c'est même une vision sectorielle étroite qui a été appliquée ⁸.

2) Les dangers des instruments unilatéraux et bilatéraux.

Aujourd'hui, les grands secteurs exportateurs -agriculture, textile, sidérurgie, électronique, automobile, etc.- sont régus par des mesures unilatérales et bilatérales. Ces instruments ont eu pour fonction de relâcher les contraintes imposées par le GATT: interdiction des restrictions quantitatives, non-discrimination, compensations impliquées par la liste de concessions. L'analyse portera sur les risques inhérents aux instruments unilatéraux ou bilatéraux et sur les effets pervers des protections sectorielles en général.

Bilan des protections unilatérales et bilatérales.

En matière de droits antidumping, le mode de détermination du préjudice et de la marge de dumping est contestable et approximatif. L'imposition de droits dérisoires (inférieurs à 0,5% !), parfois inférieurs aux variations journalières des taux de change, fait douter de la déloyauté effective des firmes exportatrices mises en cause. L'arbitraire de certains droits provisoires et définitifs, le coût de défense

⁸ La diminution des exportations subventionnées et des soutiens s'entend produit par produit. Au contraire, la concession de 1962 avait permis d'équilibrer l'effet protecteur de la PAC par une ouverture absolue pour d'autres biens agricoles (PSC....).

pour les firmes exportatrices, les coûts administratifs de réponse aux questionnaires justifient que l'accusation de déloyauté soit, parfois, retournée aux pays importateurs. La procédure est entièrement menée au niveau national ce qui confère un "avantage comparatif" à la partie plaignante. Les juges, même formellement indépendants (comme aux Etats-Unis) restent exposés aux groupes de pression.

Ces instruments affermissent la réputation protectrice du pays importateur. Ils pourraient moins viser à sanctionner les pratiques "déloyales" des firmes exportatrices qu'à infléchir les stratégies d'exportation ou les politiques de prix. Cet effet s'étend à l'ensemble des exportateurs qui ajustent leur comportement aux menaces crédibles d'intervention. De même, les accords d'autolimitation des exportations ou d'importations "volontaires" imposent une certaine norme de comportement aux firmes étrangères. Les études théoriques et empiriques démontrent que ces mesures aboutissent à élever le prix du bien sur le marché régulé et à élever les marges des exportateurs. Tout se passe donc comme si les consommateurs du pays importateur subventionnaient les producteurs étrangers et contribuaient ainsi à améliorer leur position compétitive à long terme. Ces mesures aggravent les distorsions existantes. La plupart des arrangements -sidérurgie, automobile, aéronautique- se sont révélés instables.

La négociation d'Uruguay devait se conclure par l'interdiction de ce type d'arrangements, opaques et discriminatoires. Cette réforme ne pourra être effectivement appliquée que si les compétences du GATT sont élargies au contrôle des arrangements privés. L'expérience de l'arrangement multi-fibres a montré que "blanchir" les accords bilatéraux officiels n'empêchait pas la persistance de pratiques unilatérales et bilatérales complémentaires.

Les protections sectorielles.

L'expérience historique montre que la protection a parfois accompagné le développement industriel: Etats-Unis au XIX^e siècle, Japon et NPI asiatiques au XX^e siècle. Ces succès ne doivent pas faire oublier les nombreux échecs, notamment en Amérique latine. Le protectionnisme sectoriel n'est compatible avec la croissance économique que s'il accompagne un engagement de croissance par les exportations dans un environnement macro-économique stable⁹. Un certain nombre d'arguments sont avancés pour justifier la protection sectorielle: nécessité de délais d'ajustement, caractère "déloyal" de la concurrence, coût social de la spécialisation, effets externes des secteurs menacés, spécificité des facteurs de production.

Les économistes reconnaissent ces exceptions aux mécanismes vertueux du marché. Ils considèrent néanmoins que la politique commerciale sectorielle n'est justifiée que dans les situations où la "distorsion" trouve son origine sur les marchés mondiaux. Dans les autres cas, des instruments de politique interne (aides aux reconversions, subventions, etc...) sont préférables pour les gouvernements qui recherchent l'instrument le plus efficace.

⁹ Banque Mondiale. *The East-Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

Certaines protections sectorielles transitoires sont donc parfois justifiées pour prémunir l'économie d'une certaine volatilité des conditions de compétitivité ou favoriser l'adaptation d'une branche. Ces situations sont d'ailleurs couvertes par les clauses de sauvegarde du GATT, mais les anciens pays industriels ont préféré recourir à des instruments unilatéraux ou bilatéraux qui permettent un ciblage sectoriel plus fin, dégagé des contraintes de l'article XIX. Dans les faits, la protection sectorielle a, pourtant, davantage visé les industries vieillissantes que les industries naissantes (chapitre 2). Elle n'a pas permis, dans la CE, l'affirmation de nouveaux points forts. En effet, la protection sectorielle qui, par définition, vise des produits existants, ne favorise pas le développement de nouvelles branches. Ces politiques commerciales sectorielles ajoutent les effets désincitateurs du protectionnisme aux difficultés des mises en oeuvre des politiques industrielles, comme, par exemple, l'identification des secteurs prioritaires. Pourtant, les instruments qui relèvent de la politique industrielle, comme les subventions internes, sont davantage sanctionnés que les accords d'autolimitation, alors que ceux-ci introduisent, en général, des distorsions plus graves sur les marchés internationaux (annexe 10).

La sauvegarde de l'emploi dans les secteurs menacés par l'évolution des spécialisations peut se réaliser dans certains cas au détriment de l'objectif de plein emploi. Le manque à gagner, en termes de pouvoir d'achat, ralentit la croissance de la demande et freine le développement de nouvelles branches. La spécialisation intrasectorielle de la CE et sa forte dépendance vis-à-vis des biens d'équipement, biens intermédiaires et composants importés, rend la compétitivité des firmes européennes particulièrement sensible aux mesures de protection¹⁰ dont certaines, comme les droits antidumping, visent surtout ce type de biens.

Dans une branche, où coexistent des entreprises efficaces et des entreprises non compétitives, les protections sectorielles abritent les secondes, ralentissent leur ajustement et imposent des conditions de concurrence déloyale aux firmes nationales compétitives.

Les produits les plus visés par les politiques commerciales appartiennent souvent aux secteurs clés du développement (textile, bois papiers et divers, voire sidérurgie) pour les pays en cours d'industrialisation. Dans ce cas, la protection sectorielle atteint le potentiel de développement de l'économie mondiale et limite l'expansion des débouchés accessibles aux firmes des pays industriels. Les freins apportés au développement favorisent les conflits régionaux régressifs, la délinquance internationale et les flux migratoires perturbateurs.

Les protections sectorielles ne s'attaquent pas au problème de fond de la sous-évaluation du change et des dévaluations compétitives. Mais la question centrale est celle-ci: la CE doit-elle investir ses ressources à la protection de secteurs en déclin et destructeurs d'emplois, quitte à abandonner aux pays industriels plus dynamiques, nouveaux ou anciens, le développement de secteurs à fort potentiel de croissance ?

¹⁰ Les biens de consommation ne représentent qu'environ un tiers des importations de la Communauté et cette part est décroissante.

3) Le rôle des distorsions monétaires

Les négociations commerciales multilatérales ne traitent que des divers instruments de régulation des échanges, sans tenir compte des questions monétaires qui sont censées être examinées dans un autre cadre. Cette dichotomie s'explique par des raisons historiques car l'établissement du GATT, en 1947, s'inscrivait dans le contexte de la reconstruction d'un système économique et monétaire international, après la crise des années trente et les bouleversements de la seconde guerre mondiale. Les accords de Bretton Woods avaient mis en place, sous le contrôle du Fonds Monétaire International, un régime de parités fixes dont le dollar était la clé de voûte.

Au bout d'un quart de siècle, ce système a éclaté (voir annexe 14). Dans le régime de changes flottants qui s'est établi de facto en 1973, le Fonds Monétaire International a perdu son rôle proprement monétaire, la régulation mondiale étant laissée au groupe des sept pays les plus industrialisés (le "G7").

Après vingt ans de fonctionnement, il apparaît que ce nouveau régime perturbe gravement les conditions de la concurrence internationale au point de compromettre les efforts de libéralisation commerciale.

Les effets sur les conditions de concurrence

Les bases du flottement des taux de change avaient été définies par la théorie monétariste, selon laquelle le remplacement de règles institutionnelles par le marché des changes doit assurer l'équilibre autour de la "parité des pouvoirs d'achat" (PPA). Suivant ce principe, un agent disposant d'un avoir déterminé dans une monnaie nationale, et pouvant acquérir avec celui-ci un panier donné de biens et services, doit pouvoir obtenir le même panier dans n'importe quel autre pays : il lui suffit de convertir son avoir dans la monnaie correspondante. Tout écart dans l'évolution des prix relatifs entre deux pays doit donc être compensé automatiquement par une variation en sens inverse des taux de change.

Pour l'ensemble des produits, le principe de PPA signifie qu'après conversion dans une monnaie déterminée, le niveau général des prix devrait être le même dans tous les pays. La "parité des pouvoirs d'achat" est souvent envisagée dans une version qui se limite aux seuls produits faisant l'objet de commerce international, c'est-à-dire aux marchandises et à une minorité de services. Si ce principe s'appliquait effectivement, les distorsions monétaires seraient *ipso facto* éliminées puisque les écarts de prix résulteraient seulement des différences de spécialisation : la compétitivité des produits coïnciderait alors avec les "avantages comparatifs" obtenus dans chacun des pays ¹¹.

La réalité est très différente. C'est d'abord entre les pays industrialisés du G7 que l'on assiste à d'amples fluctuations des taux de change nominaux, qui vont bien au delà des écarts entre les rythmes d'inflation. Tombé aux alentours de 4 francs en 1980, le dollar a dépassé 10 francs en 1985, avant de

¹¹ Cf Gérard Lafay, "Avantage comparatif et compétitivité", *Economie prospective internationale*, n° 29, 1er trimestre 1987.

redescendre à près de 5 francs en 1992 ; or son taux de PPA est actuellement proche de 7 francs. De telles fluctuations faussent les conditions globales de compétitivité et handicapent tous les programmes d'investissement des entreprises. Certains mouvements de change ont été voulus par les autorités monétaires, mais le plus souvent celles-ci se sont avérées impuissantes à créer un marché où les mouvements de capitaux ont pris une place de plus en plus prépondérante.

Au niveau mondial, comme en Europe, la question se pose désormais de savoir si l'on n'est pas allé trop loin dans la déréglementation financière internationale. Cependant, les fluctuations excessives des taux de change ne représentent que l'un des aspects des distorsions monétaires. Dans le cas de certains pays en développement, c'est en effet la sous-évaluation des taux de change qui crée aujourd'hui une perturbation majeure dans les conditions de la concurrence internationale.

La sous-évaluation systématique de certaines monnaies

Logiquement, le niveau général des prix d'un pays - c'est-à-dire le niveau de son taux de change réel - doit être fonction de son niveau relatif de développement. Un pays peu développé doit pouvoir disposer de prix relativement bas, non seulement parce que son secteur le plus productif est celui qui est abrité de la concurrence internationale, mais aussi parce qu'il doit compenser la faiblesse structurelle de son industrie par un avantage global de compétitivité. Inversement, un pays développé peut valoriser sa force de travail en vendant plus cher ses produits, et donc en obtenant une "monnaie forte" dont le pouvoir d'achat est plus élevé à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays (voir annexe 14).

Suivant la norme que l'on peut calculer sur longue période¹², un taux de change correct devrait assurer un niveau général des prix de l'ordre de 45 % du niveau français dans les pays asiatiques les moins développés, supérieur à 70 % de ce niveau en Corée du Sud et à Taïwan, encore plus élevé à Singapour et Hong Kong. En fait, on observe un véritable "dumping monétaire" de la part de certains pays. Compte tenu des taux de change en vigueur, le niveau général des prix est deux à trois fois inférieur au nôtre dans les Nouveaux Pays Industriels ; dans certains pays asiatiques ultra-compétitifs, il est même de six à neuf fois plus faible (voir colonne a du tableau 11).

¹²Voir à ce sujet Gérard Lafay, "Pour des taux de change de référence", *Economie Prospective Internationale*, N° 17, 1er trimestre 1984.

Tableau 11 : Niveaux relatifs des prix et des salaires, base 100 = France

	Année	Niveau général des prix (a)	Coûts salariaux horaires ^a	
			nominaux (b)	réels (c) = 100 b/a
France	Base	100,0	100,0	100,0
Mexique	90	36,3	11,8	32,5
Brésil	90	52,0	17,3	33,3
Maroc	88	30,9		
Tunisie	88	32,5		
Egypte	88	28,9		
Inde	86	35,2	3,8	10,8
Pakistan	87	15,9	3,3	20,8
Sri Lanka	89	15,8	2,5	15,8
Indonésie	90	18,8		
Chine	88	estimé 11,1		
Singapour	90	estimé 52,9	24,8	46,9
Hong kong	90	56,5	21,0	37,2
Taiwan	90	estimé 53,4	25,9	48,5
Corée du Sud	90	57,5	25,1	43,7

* Coûts totaux pour la main d'oeuvre ouvrière dans l'industrie

(a) Mesuré sur le PIB et converti en francs par le taux de change

(b) Coûts salariaux convertis en francs par le taux de change

(c) Coûts salariaux convertis par le taux d'egalisation des prix

Source : calcul CEPII à partir de CHELEM-PIB, de PennWorld Table et des données du U.S. Bureau of Labor Statistics.

En tant que consommateurs et firmes utilisatrices, les Européens profitent ainsi de l'importation de produits bon marché en provenance des pays à bas salaires. En tant que producteurs, ils peuvent de moins en moins faire face à la concurrence qu'elle représente. En termes nominaux par rapport à la France (base 100), les coûts salariaux horaires dans l'industrie se situent en effet entre les indices 2 et 4 dans les pays asiatiques les moins développés, entre 11 et 18 dans les Nouveaux Pays Industriels latino-américains, entre 21 et 26 dans les NPI d'Asie (voir colonne b du tableau 11). De tels écarts de salaires dépassent, de très loin, les écarts de qualification et d'efficacité vis-à-vis de ces pays, de sorte que les salariés européens perdent leur emploi et que les entreprises européennes tentent de survivre en délocalisant leur activité en dehors de la Communauté.

Ces écarts excessifs de salaires sont parfois considérés - à tort - comme une forme de "dumping social". En réalité, si l'on raisonne en termes de pouvoir d'achat intérieur, les salaires des pays compétitifs ne sont pas anormalement bas, mais ils reflètent seulement leur niveau plus faible de développement. Par rapport à la France (base 100), les salaires réels se situent entre les indices 11 et 21 dans les pays asiatiques les moins développés, entre 32 et 34 dans les NPI latino-américains, entre 37 et 49 dans les NPI d'Asie (voir colonne c du tableau 11). Ce qui est en cause, c'est donc bien le "dumping monétaire". Il est clair que dans beaucoup de cas, les autorités de ces pays s'efforcent de maintenir leur taux de change réel à un niveau anormalement bas ; il est non moins clair que le critère de compétitivité globale est absent, aussi bien dans les politiques monétaires menées en Europe que dans les négociations du GATT.

Section 2 : La nécessité d'une nouvelle conception

Afin de surmonter les difficultés du système actuel, le remplacement du GATT par une organisation mondiale du commerce apparaît aujourd'hui de plus en plus nécessaire. En l'occurrence, un changement de cap s'avère indispensable, car le processus de libéralisation se heurte à des limites qu'il vaut mieux admettre explicitement plutôt que de faire semblant de les ignorer. Une telle approche permettra de préciser les conditions d'un multilatéralisme soutenable et de reconnaître l'utilité des préférences régionales.

1) Les limites du processus de libéralisation

Le GATT a été mis en place à une époque où le protectionnisme était généralisé et où tous les efforts devaient tendre à la libéralisation des échanges. Après avoir produit des effets bénéfiques pendant plusieurs décennies, ce processus de libéralisation rencontre aujourd'hui ses limites. Non seulement l'abaissement des barrières douanières a suscité la montée d'instruments unilatéraux ou bilatéraux, mais les distorsions monétaires sont désormais à l'origine de nouvelles pressions protectionnistes. La poursuite indéfinie de la libéralisation, envisagée par les tenants du libre-échange intégral, ressemble à une "fuite en avant" qui ne pourrait qu'aggraver les difficultés.

Les pressions protectionnistes

La poursuite des tendances observées au cours des dernières années ne peut qu'exacerber les tensions qui ont déjà été analysées au niveau des flux de commerce international. Dans les pays défavorisés par les conditions actuelles de la concurrence, les pressions protectionnistes se font de plus en plus vives. Des réactions de rejet se manifestent ainsi, notamment en France, face aux conditions déloyales exercées en particulier par la concurrence des régions à bas salaires. Une guerre commerciale pourrait se déclencher et, à la suite de réactions en chaîne, tous les pays seraient finalement victimes d'un protectionnisme généralisé.

Si le protectionnisme représente une grave menace, le libre échange ne peut pas être défendu au nom d'arguments spécieux. Souvent, en effet, on met en avant le fait qu'en contrepartie des importations, nous exportons nos propres produits vers les pays asiatiques, au point que notre balance commerciale est même excédentaire avec certains d'entre eux. Ainsi, en termes de balance commerciale *stricto sensu*, il est vrai qu'un pays comme la France ne perd que relativement peu d'emplois dans ses échanges avec les économies les plus dynamiques.

En réalité, la nature de la concurrence ne peut pas être dissociée des conditions de la croissance. Les distorsions monétaires se traduisent par le fait que les pays asiatiques obtiennent des balances commerciales équilibrées - ou excédentaires - avec des taux de croissance de 8 % à 10 % par an, tandis que la Communauté européenne est actuellement déficitaire bien que sa croissance soit devenue négative. En vingt ans, de 1970 à 1990, les douze pays de la Communauté ont perdu 6 millions d'emplois dans l'industrie. Or, simultanément, le Japon et les deux principaux NPI d'Asie (Corée du Sud

et Taiwan) en ont gagné 6,6 millions, c'est-à-dire qu'ils ont récupéré l'équivalent de ce qui a été détruit en Europe.

La protection et le taux de change sont en effet deux instruments complémentaires ¹³. Lorsque les taux de change réels sont situés à des niveaux corrects, reflétant les degrés relatifs d'efficacité des pays, les mesures sectorielles de protection peuvent être strictement limitées dans leur champ et dans leur durée. A l'évidence, il n'en est plus de même aujourd'hui où de nombreux pays asiatiques, dont le dynamisme est patent, utilisent la sous-évaluation comme une arme pour accélérer leur croissance. Inversement, la sur-évaluation monétaire condamne la Communauté européenne au chômage, car il n'est plus possible de justifier ses niveaux relatifs de salaires nominaux par rapport à ces pays. L'Europe ne peut pas, à la fois, prétendre garder la majeure partie des acquis sociaux hérités du passé, recourir au libre-échange et conserver des taux de change réels élevés, tout en voulant revenir au plein emploi ¹⁴.

La fuite en avant

Les distorsions actuelles de concurrence, liées à des politiques monétaires inadéquates ou à des pratiques déloyales, sont une entrave aux lois du marché. C'est la raison pour laquelle les partisans les plus convaincus du libre-échange préconisent un renforcement de la logique de libéralisation à l'échelle mondiale afin d'éliminer toutes ces distorsions. Puisque la sous-évaluation délibérée de certaines monnaies résulte de manipulations opérées par les autorités des pays qui conservent un contrôle des mouvements de capitaux, une libéralisation plus poussée pourrait la faire disparaître. De même, la fermeture de certains marchés - par exemple au Japon - découle de structures oligopolistiques qui seraient démantelées par la mise en oeuvre d'une politique de la concurrence au niveau mondial.

On peut d'abord s'interroger sur les conditions dans lesquelles pourrait s'organiser une économie mondiale totalement libéralisée. Dans le domaine monétaire, on voit bien que la libéralisation des mouvements de capitaux peut entraver le maintien de distorsions permanentes, mais qu'elle n'est pas susceptible d'éviter les fluctuations excessives des taux de change. La libéralisation ne suffit donc pas, et un système mondial de régulation reste à mettre en place. A fortiori en est-il dans le domaine commercial, où l'on voit mal comment une autorité mondiale pourrait régir la concurrence à l'intérieur de chacun des marchés nationaux.

Au delà des obstacles qui s'opposent à une régulation mondiale, on doit surtout s'interroger sur les implications d'un libre-échange toujours plus poussé, débouchant logiquement sur une parfaite mobilité des facteurs de production (travail et capital). A long terme, une telle évolution pourrait accompagner l'égalisation internationale des niveaux de vie. Dans l'immédiat, une libéralisation totale se traduirait, dans les pays les plus développés, par une pression permanente à la baisse des salaires des travailleurs

¹³Cf Gérard Lafay, "Protection et change : deux armes complémentaires", *Revue économique*, n° 6, novembre 1982.

¹⁴Cf Bernard Lassudrie-Duchêne, "L'égalisation des revenus et le chômage de masse", *Le Figaro*, 2 juillet 1993.

non qualifiés, qui remettrait radicalement en cause la cohésion sociale à l'intérieur de chaque économie nationale, et que l'Etat serait incapable de compenser par une hausse continue des transferts sociaux. Il est vrai que les pays industrialisés ne peuvent prétendre concurrencer les pays en développement dans les productions de bas de gamme. Toutefois, la reconversion de la main d'oeuvre non qualifiée vers des activités de services, abritées de la concurrence internationale, ne peut se faire que graduellement et dans le contexte d'une croissance forte.

2) Un multilatéralisme soutenable

La section 1 a montré que le déclin du multilatéralisme avait permis la multiplication des mesures sectorielles de protection, d'efficacité et de légitimité douteuses. La survie formelle du GATT, dans une structure proche de la structure actuelle, n'empêcherait pas la consécration du bilatéralisme comme mode normal de régulation de la concurrence internationale. Elle mettrait l'institution en conformité avec la très dangereuse doctrine américaine de commerce administré (*managed trade*).

La survie d'un multilatéralisme soutenable imposera au GATT une évolution institutionnelle qui verrait la création d'une véritable organisation dotée de statuts (et donc de règles de majorité), d'un véritable pouvoir de sanction et de moyens d'investigation élargis. Elle devrait être en mesure de lutter contre les désajustements monétaires. Cet abandon de souveraineté ne serait acceptable que s'il s'accompagnait de la reconnaissance de certaines "préférences structurelles" nationales, qui expriment la réalité des contraintes politiques et sociales. Dans ce but, le principe de réciprocité globale, délaissé pendant la négociation d'Uruguay, et qui fut le catalyseur d'une ouverture respectueuse des préférences nationales, devrait être restauré.

L'enjeu du cycle d'Uruguay ne se limite donc pas à la négociation de concessions mutuelles. Les difficultés trouvent leur origine dans les dysfonctionnements du système commercial actuel, multilatéral en droit, bilatéral de fait, unilatéral en profondeur.

Multilatéralisme et efficacité du système commercial.

L'existence de règles internationales communes constitue un "bien collectif international". Contraignantes par la discipline qu'elles imposent, elles protègent aussi les Parties contre les mesures abusives des autres nations. En matière de commerce international, le multilatéralisme, mis en place après la seconde guerre mondiale, a ainsi permis d'éviter le retour des politiques désastreuses d'"égoïsme sacré" qui avaient entretenu et aggravé la dépression mondiale des années 1930.

Le système multilatéral protège les pays qui ne disposent pas d'un pouvoir de leadership. Malgré ses faiblesses, le GATT a ainsi permis un certain nivellement des rapports de force. Les fortes dissymétries constatées au niveau de l'usage des instruments unilatéraux ou bilatéraux ne se retrouvent pas au niveau du GATT. Loin d'être un "instrument des Etats-Unis" le GATT a au contraire permis de contenir le caractère agressif de la politique commerciale américaine.

Le multilatéralisme permet, de plus, d'abriter les décideurs publics des pressions catégorielles nationales. Le coût politique d'un refus de protection est minimisé par l'existence d'un traité commercial qui lie les Etats. Au contraire, le bilatéralisme, qui est fondé sur une logique sectorielle, confère une influence excessive aux producteurs nationaux les moins efficaces. Certes l'intervention de contre-lobbies (firmes utilisatrices, distributeurs, firmes concurrentes plus compétitives) contrebalance ce biais protectionniste. Mais les ressources consacrées à ces interventions se retranchent des ressources disponibles pour des activités plus productives.

Quels choix pour la Communauté ?

Les deux principales puissances commerciales -CE, Etats-Unis- sont les principaux clients des nouvelles zones exportatrices (Japon, NPI) mais elles restent des fournisseurs secondaires. Cette dissymétrie rend crédible la menace de protection et atténue le risque de rétorsion. De plus, les Etats-Unis bénéficient de leur statut de Grande Puissance. Dans ces conditions, la CE a-t-elle intérêt à exploiter un pouvoir de négociation relativement favorable pour obtenir des concessions non multilatérales de la part des pays tiers ?

La CE se situe entre les Etats-Unis, peu exposés aux mesures unilatérales et aux pressions bilatérales, et les pays tiers (chapitre 2). L'unilatéralisme et le bilatéralisme de la CE ont été utilisés pour protéger des secteurs régressifs ce qui a, sans doute, retardé l'ajustement structurel de l'économie européenne. L'intensification des pressions protectionnistes catégorielles, faute d'être contenues par la réaffirmation du multilatéralisme, aurait donc toutes les chances d'accélérer le déclin économique de l'Europe.

Les Etats-Unis ont affirmé, dès le milieu des années 1980, une stratégie dynamique de croissance par les exportations, vecteur de la restructuration du tissu productif. Si la politique commerciale américaine vise de plus en plus fréquemment à faire attribuer aux firmes nationales des marchés captifs dans les pays "porteurs", la problématique de la CE reste celle d'une protection des secteurs engagés dans une phase de déclin, absolu ou relatif. La CE aurait-elle alors intérêt à orienter ses mesures bilatérales et unilatérales vers l'ouverture "forcée" des marchés étrangers et donc surenchérir sur la politique américaine ? Indépendamment même de la légitimité de cette politique, la CE n'aurait certainement pas les moyens de cette stratégie. Elle ne dispose pas de la même influence politique et stratégique que les Etats-Unis. De plus, cette politique impose la présence d'un certain nombre de points forts qui empêcheraient l'ouverture des marchés de profiter quasi-exclusivement aux firmes européennes. Les secteurs où l'Europe se situe dans une telle position de leadership sont rares. Dans ces conditions, cette politique de surenchère risque de profiter, finalement, aux firmes américaines.

La CE ne peut donc s'opposer à la stratégie américaine de conquête stratégique des marchés mondiaux qu'en défendant sans ambiguïté un multilatéralisme soutenable et donc rénové. L'adoption d'une attitude cohérente implique que la CE défende le multilatéralisme non seulement vis-à-vis des Etats-Unis, mais aussi dans ses relations avec les pays tiers. L'Europe obtiendra l'ouverture des marchés

Le multilatéralisme permet, de plus, d'abriter les décideurs publics des pressions catégorielles nationales. Le coût politique d'un refus de protection est minimisé par l'existence d'un traité commercial qui lie les Etats. Au contraire, le bilatéralisme, qui est fondé sur une logique sectorielle, confère une influence excessive aux producteurs nationaux les moins efficaces. Certes l'intervention de contre-lobbies (firmes utilisatrices, distributeurs, firmes concurrentes plus compétitives) contrebalance ce biais protectionniste. Mais les ressources consacrées à ces interventions se retranchent des ressources disponibles pour des activités plus productives.

Quels choix pour la Communauté ?

Les deux principales puissances commerciales -CE, Etats-Unis- sont les principaux clients des nouvelles zones exportatrices (Japon, NPI) mais elles restent des fournisseurs secondaires. Cette dissymétrie rend crédible la menace de protection et atténue le risque de rétorsion. De plus, les Etats-Unis bénéficient de leur statut de Grande Puissance. Dans ces conditions, la CE a-t-elle intérêt à exploiter un pouvoir de négociation relativement favorable pour obtenir des concessions non multilatérales de la part des pays tiers ?

La CE se situe entre les Etats-Unis, peu exposés aux mesures unilatérales et aux pressions bilatérales, et les pays tiers (chapitre 2). L'unilatéralisme et le bilatéralisme de la CE ont été utilisés pour protéger des secteurs régressifs ce qui a, sans doute, retardé l'ajustement structurel de l'économie européenne. L'intensification des pressions protectionnistes catégorielles, faute d'être contenues par la réaffirmation du multilatéralisme, aurait donc toutes les chances d'accélérer le déclin économique de l'Europe.

Les Etats-Unis ont affirmé, dès le milieu des années 1980, une stratégie dynamique de croissance par les exportations, vecteur de la restructuration du tissu productif. Si la politique commerciale américaine vise de plus en plus fréquemment à faire attribuer aux firmes nationales des marchés captifs dans les pays "porteurs", la problématique de la CE reste celle d'une protection des secteurs engagés dans une phase de déclin, absolu ou relatif. La CE aurait-elle alors intérêt à orienter ses mesures bilatérales et unilatérales vers l'ouverture "forcée" des marchés étrangers et donc surenchérir sur la politique américaine ? Indépendamment même de la légitimité de cette politique, la CE n'aurait certainement pas les moyens de cette stratégie. Elle ne dispose pas de la même influence politique et stratégique que les Etats-Unis. De plus, cette politique impose la présence d'un certain nombre de points forts grâce auxquels l'ouverture des marchés profiterait quasi exclusivement aux firmes européennes. Les secteurs où l'Europe se situe dans une telle position de leadership sont rares. Dans ces conditions, cette politique de surenchère risque de profiter, finalement, aux firmes américaines.

La CE ne peut donc s'opposer à la stratégie américaine de conquête stratégique des marchés mondiaux qu'en défendant sans ambiguïté un multilatéralisme soutenable et donc renouvelé. L'adoption d'une attitude cohérente implique que la CE défende le multilatéralisme non seulement vis-à-vis des Etats-Unis, mais aussi dans ses relations avec les pays tiers. L'Europe obtiendra l'ouverture des marchés

dans le cadre des négociations multilatérales. Elle développera ses marchés d'exportation en affirmant sa compétitivité.

3) La reconnaissance des préférences régionales

A l'échelle mondiale, la poursuite de l'objectif d'un libre-échange intégral est illusoire. Au lieu de se rapprocher de l'objectif recherché, cette stratégie s'en éloigne car elle ne fait qu'alimenter le protectionnisme. Dans un monde où les mutations technologiques remettent en cause la permanence des avantages comparatifs, le commerce international ne peut se développer que s'il apporte des gains évidents en termes d'emplois et de structures productives. Le libre-échange ne peut donc s'appliquer intégralement qu'entre des pays proches qui jouent la même règle du jeu. C'est pourquoi les préférences régionales doivent être reconnues comme le moyen le plus efficace d'établir un libre-échange acceptable.

Les objectifs de la préférence communautaire

La préférence communautaire constituait le fondement du marché commun. Au fil des années, elle s'est diluée par le retour à des protections nationales et par la soumission aux pressions extérieures. Désormais, la Communauté est appelée à s'élargir à l'ensemble des pays de l'Europe occidentale et sans doute, également, à certains pays d'Europe centrale. Cet élargissement ne peut être réaliste que si la préférence communautaire retrouve une place raisonnable ¹⁵.

- Il serait nécessaire de privilégier, par des mesures fiscales ou réglementaires, les relations entre les entreprises de la Communauté (accords, fusions ou acquisitions), en les avantageant par rapport à la coopération avec des partenaires extra-communautaires.

- Le processus graduel d'union monétaire devrait incorporer un impératif global de compétitivité, afin d'éviter la surévaluation des monnaies de la Communauté vis-à-vis de celles de nos concurrents extra-communautaires. Cet impératif s'impose pour que l'Europe puisse conserver son mode de vie et ses avancées sociales.

- Il conviendrait de réhabiliter le tarif douanier, seul instrument transparent et contrôlable de régulation des échanges, soit pour les produits industriels (par des droits significatifs sur les produits d'avenir, strictement limités dans leur champ et dans leur durée), soit pour les produits agricoles (où ce principe semble acquis). En outre, vis-à-vis des pays dont les monnaies sont les plus sous-évaluées, le tarif pourrait être utilisé temporairement comme un substitut au réajustement monétaire ¹⁶.

¹⁵Cf Gérard Lafay et Deniz Unal-Kesenci, *Repenser l'Europe* (op.cit.).

¹⁶Cf Maurice Lauré, "Les délocalisations : enjeux et stratégies des pays développés", *Futuribles*, mai 1993.

La contribution à une meilleure organisation mondiale

En affirmant clairement son identité, la Communauté européenne ne va pas, pour autant, constituer un bloc isolé du reste du monde. Elle s'inscrira simplement dans un mouvement de régionalisation par cercles concentriques, dont elle doit donner l'exemple aux autres pays, et qui commence aussi à se développer autour des Etats-Unis et du Japon.

Désormais, chacun des trois pôles s'efforce de se renforcer et de créer un espace économique avec les pays qui sont dans son mouvance. La dose de libre-échange doit donc varier en fonction de la proximité des économies nationales : dose complète à l'intérieur du pôle considéré, forte avec les pays voisins dont il a intérêt à favoriser l'insertion internationale, plus modérée avec le reste du monde.

Par la signature de l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA), les Etats-Unis veulent d'abord favoriser le développement du Mexique. De même, la Communauté européenne doit se soucier en priorité des pays qui l'entourent au Sud et à l'Est. Car pour réussir leurs réformes, ces pays ont impérativement besoin de recevoir des capitaux, des biens d'équipement, des conseils et des transferts de technologie, mais aussi de pouvoir exporter leurs produits sur nos propres marchés. Si l'Europe communautaire ne constitue pas un pôle de croissance, en s'ouvrant prioritairement à ses voisins, elle sera submergée par le flot d'une immigration incontrôlable et par l'extension des conflits ¹⁷.

Une fragmentation de l'économie mondiale serait dangereuse. En revanche, si la structuration de l'espace autour des pôles s'accompagne d'une dose suffisante de libre échange entre les trois grandes régions, la régionalisation représentera un atout. C'est sur cette base que pourra se mettre en place une organisation mondiale du commerce, afin de remplacer le GATT dont la doctrine comme les méthodes ne sont plus adaptées aux nouvelles conditions de la concurrence internationale.

¹⁷L'ouverture du marché communautaire à ces pays doit évidemment se faire de façon graduelle, avec des taux de change acceptables ; elle implique également un renouveau de la croissance. Voir à ce sujet le rapport du CEPII, *Economie mondiale 1990-2000 : l'impératif de croissance*, Economica, Paris, 1992.

Conclusion générale

La prise en compte des instruments unilatéraux et bilatéraux fait apparaître un niveau réel de protection élevé. Le simple relevé des mesures multilatérales comme les tarifs douaniers sous-estime donc l'importance des distorsions introduites sur les marchés internationaux. Le commerce administré est d'ores et déjà une réalité qui s'applique à la plupart des grands secteurs : agriculture, textile, sidérurgie, automobile, électronique, etc. Les désajustements des taux de change ajoutent d'autres formes de distorsions qui sont souvent encore plus graves.

Le cycle d'Uruguay, s'il se conclut, permettra certes une diminution significative de certaines protections multilatérales. Mais si les Parties ne donnent pas au GATT les moyens de contrer l'extension du commerce administré, ces mesures risquent d'être neutralisées par un recours supplémentaire aux mesures non multilatérales.

Dans tous les secteurs des biens, la transformation des mesures unilatérales et bilatérales en "équivalents" tarifaires, stables, transparents, quantifiables et donc négociables, aurait dû constituer un préalable de la négociation. Ce processus aurait pu admettre certaines formes de soutien comme des subventions à la production, limitées dans le temps et astreintes à des règles de transparence. D'autres pouvaient s'inscrire dans le cadre de l'article XIX sur les clauses de sauvegarde. Dans l'*Uruguay Round*, cette transformation ne concernera, au mieux, qu'un nombre limité de secteurs (textile, certains produits agricoles) et n'empêchera pas le recours à de nouveaux instruments.

Le remplacement des instruments non multilatéraux par une hausse générale des tarifs douaniers aurait simplement pour effet d'élargir la surface éclairée du protectionnisme et non son étendue ; il ne ferait par conséquent que refléter l'état actuel de la protection. Une telle évolution présenterait l'avantage de clarifier les termes de la négociation et de rétablir les conditions d'une libéralisation réelle des échanges.

La multilatéralisation des mesures permettrait ainsi de rétablir le principe de réciprocité globale, qui permet de concilier la libéralisation des échanges et l'expression de préférences de structures nationales. En effet, ce principe impose aux négociateurs un arbitrage entre les demandes de protection nationales.

Dans le cas de la Communauté européenne, qui est passée du "marché commun" au "marché unique", cette préférence de structure doit s'exprimer dans les relations avec le reste du monde. Comme pour un pays isolé, la "préférence communautaire" se confond donc avec le niveau de la protection aux frontières.

Quels que soient les résultats des négociations, la protection restera significative. De même que la réciprocité globale permet aux pays de choisir les produits soumis à restriction, le multilatéralisme ne sera soutenable que s'il admet l'expression de préférences régionales qui permettent de moduler les intensités de la protection. Le développement en Amérique latine, en Asie, en Europe Orientale ou dans

les pays méditerranéens passe sans doute par l'établissement de relations préférentielles avec les pays développés les plus proches, afin que se concilient l'intérêt économique et les contraintes géopolitique des Parties. Le GATT, tout en veillant au respect des dispositions de l'article XXIV qui visent à empêcher la formation de "blocs régionaux", favoriserait la viabilité du multilatéralisme en encourageant la constitution de zones de préférence régionale. Dans ces conditions, régionalisme et multilatéralisme pourraient se renforcer mutuellement.

Une meilleure organisation du commerce international implique également de résorber les graves distorsions monétaires qui, actuellement, alimentent le protectionnisme. Un "toilettage" de l'article XV de l'Accord Général (*Dispositions en matière de change*) devrait permettre de rétablir les compétences du GATT en ce domaine. De leur côté, les Etats membres de la Communauté européenne devront veiller à ce que la mise en oeuvre de l'Union Economique et Monétaire permette une réelle politique de change pour éviter la sur-évaluation monétaire vis-à-vis des pays tiers.

La viabilité d'un système commercial fondé sur le multilatéralisme impliquera par conséquent un élargissement des compétences et des moyens du GATT, transformé en *Organisation Mondiale du Commerce*, en renforçant ses liens avec d'autres organisations du système ONU (FMI, Banque Mondiale, BIT, etc.).

Cette évolution institutionnelle exige l'impulsion d'une puissance qui assure une fonction de *leadership*. Les Etats-Unis, du fait de leur rapport de domination avec les autres puissances commerciales, ne renonceront pas d'eux-mêmes aux instruments unilatéraux ou bilatéraux. Seule la Communauté européenne, soutenue sur ce point par l'ensemble des autres Parties contractantes, est donc susceptible d'affirmer une position de leader dans le processus de revitalisation du multilatéralisme. Pour les pays européens, la première priorité après le cycle d'Uruguay serait donc l'ouverture d'une Conférence internationale visant à redéfinir les bases d'un système commercial multilatéral, viable et efficace, qui renoue avec les objectifs originels du GATT.

ANNEXE N° 3

UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON 1998

*Note établie en octobre 1993 par le Service des Etudes
(Division des Etudes macroéconomiques)*

SOMMAIRE

	<i>Pages.</i>
I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE	171
II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE	173
A - Dépenses de santé	174
B - Dépenses de la branche famille	175
C - Prestations-vieillesse	175
D - Assurance-chômage	176
III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX	177
A - L'équilibre du régime général de Sécurité sociale	177
B - Les régimes complémentaires de retraite	179
C - L'Association pour la structure financière (A.S.F.) et l'équilibre de l'assurance- chômage	179
D - La modification de la structure des prélèvements sociaux	180
IV - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES	181
A - Les recettes de T.V.A.	182
B - La taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.)	182
C - L'impôt sur les bénéfices des sociétés (I.S.)	183
D - L'impôt sur le revenu	183
E - Les prélèvements communautaires	183
F - La fiscalité locale	184
V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	185
A - Les dépenses hors charges d'intérêts	186
B - Charges d'intérêts et endettement	189
C - Capacité de financement des administrations publiques centrales	191
Encadré "La dynamique de la dette"	192
VI - POINTS DE REPÈRE SUR LES FINANCES LOCALES	194

Cette projection des finances publiques a été établie à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision, à partir d'un scénario macroéconomique construit avec le modèle AMADEUS de l'I.N.S.E.E..

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

I - CONCEPTION GENERALE DE L'ETUDE

La projection des finances publiques à horizon de cinq ans - 1998 en est le terme - qu'on présente cette année est un peu différente de celles qui l'ont précédée.

Elle s'inscrit en effet dans un environnement modifié puisqu'aussi bien les pouvoirs publics ont manifesté le souhait de programmer l'évolution quinquennale des finances publiques.

Un objectif de réduction de la dette publique a été fixé, assorti d'un moyen : une croissance des dépenses publiques nulle en volume.

La projection en tire les conséquences en ce qu'elle s'est trouvée "encadrée" par ces perspectives ; ses résultats proviennent moins que d'habitude d'hypothèses tendanciennes et plus que d'ordinaire de mesures volontaristes.

Cela précisé, comme c'est la tradition de le rappeler, il faut conserver à l'esprit qu'au-delà des hypothèses propres aux finances publiques, c'est très largement à l'environnement macroéconomique qui lui a été associé que cette projection doit ses résultats.

C'est pourquoi une présentation succincte des éléments les plus significatifs du compte macroéconomique élaboré pour cette projection s'impose.

- La croissance économique faible en début de période se redresserait à partir de 1995 pour demeurer constamment à un niveau proche de 2,8 %.

La répartition des déterminants de la croissance qui a des incidences fiscales n'est "a priori" pas très favorable au dynamisme de la plupart des impôts puisque l'activité provient surtout de la demande extérieure et de l'investissement des ménages et des entreprises, soit d'emplois peu taxés.

Mais une certaine reprise de la consommation intérieure en cours de projection a permis d'imaginer des effets positifs sur les recettes de T.V.A. en même temps que l'amélioration des comptes des entreprises observée dans la simulation s'accompagnerait d'un certain dynamisme de l'impôt sur les sociétés en particulier.

A partir de 1995, le surcroît de croissance se traduirait par le retour à des créations nettes d'emplois qui resteraient toutefois insuffisantes pour abaisser le taux de chômage.

- Le partage de la valeur ajoutée permettrait aux entreprises de connaître une progression de leur taux de marge⁽¹⁾ d'environ un point entre 1992 - 32,3 % - et 1995, - 33,2 % -. Ensuite, le taux de marge se stabiliserait au niveau de 33,4 %.

Parallèlement, la masse salariale subirait d'abord un recul en pouvoir d'achat puis se redresserait mais sans peser sur le taux de marge des entreprises.

- Enfin, les taux d'intérêt se replieraient et, en 1995, les taux courts et les taux longs auraient une valeur réelle de 3,1 et 3,5 % respectivement.

1. Le taux de marge rapporte l'excédent brut d'exploitation des entreprises à la valeur ajoutée.

**PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMIQUES
SERVANT DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES
(Variations annuelles moyennes en %)**

	1992-1995	1995-1998
- Prix à la consommation	2,3	2,35
- P.I.B. marchand en volume	0,9	2,9
- Salaire moyen par tête (pouvoir d'achat)	0,55	1,7
- Evolution de la masse salariale (pouvoir d'achat)	-	2,35
- Evolution des effectifs des entreprises non financières non agricoles	-0,8	0,7

Les hypothèses propres aux finances publiques seront détaillées à mesure que les résultats de la projection seront présentés mais le substrat macroéconomique de celle-ci, qu'on a décrit dans ses grandes lignes, exerce sur eux une influence déterminante.

*

II - LES CHARGES DES ORGANISMES D'ASSURANCE SOCIALE

**TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN
EN FRANCS CONSTANTS
DES PRESTATIONS SOCIALES
ET DES DOTATIONS AUX HÔPITAUX
VERSÉES PAR LES RÉGIMES D'ASSURANCES
ENTRE 1992 ET 1998
(Nomenclature de la Comptabilité nationale)**

SANTÉ	
. Hospitalisation	1,8
. Autres dépenses	2,1
. Ensemble des dépenses	1,96
FAMILLE-MATERNITÉ	0,17
VIEILLESSE-SURVIE	
. Tous régimes, y compris pré-retraites	3,2
. Régime général seul	3,3
CHÔMAGE (Assurance)	3,7
ENSEMBLE	2,4
dont :	
Dépenses du régime général	2,1
<i>Pour mémoire</i>	
Taux de croissance du P.I.B. marchand ..	1,9

**PRESTATIONS SOCIALES ET DOTATIONS AUX HOPITAUX
VERSÉES PAR LES RÉGIMES D'ASSURANCES SOCIALES (1)**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1992	1995	1998	1992	1998	Variation 1992-1998
SANTÉ	573,8	644,8	739,1	8,21	8,35	+ 0,14
dont :						
- Hospitalisation	258,6	294,9	329,8	3,7	3,72	+ 0,02
- Autres dépenses	315,2	349,9	409,3	4,51	4,63	+ 0,12
FAMILLE	146,6	158,3	169,8	2,1	1,92	- 0,18
VIEILLESSE	630,8	749,6	872,8	9,03	9,87	+ 0,84
dont :						
- Prestations versées par le régime général	259	310,4	360,4	3,7	4,1	+ 0,4
- Pré-retraites	3,9	1	0,6	0,06	-	- 0,06
CHÔMAGE (Assurance)	100	129	142,6	1,43	1,61	+ 0,18
TOTAL	1451,2	1681,7	1924,3	20,77	21,75	+ 0,98
dont :						
Charges du régime général	856,1	977,8	1114,1	12,25	12,6	+ 0,35

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

Au total, la part des charges des organismes d'assurance sociale dans le P.I.B. s'accroît d'environ 1 point. Ce résultat est obtenu malgré des conventions - explicitées au fur et à mesure du commentaire - dessinant "a priori" un profil plutôt bas d'accroissement des charges des différentes caisses.

A - DEPENSES DE SANTE

Elles regroupent les prestations sociales versées par l'ensemble des régimes d'assurance-maladie et les dotations allouées aux hôpitaux.

La progression moyenne des dépenses de santé s'élève à 1,96 % par an en francs constants (2,1 % pour les dépenses hors hospitalisation ; 1,8 % pour les dépenses hospitalières).

Il s'ensuit une faible progression de la part des dépenses de santé dans le P.I.B. (+ 0,14 point).

1° - Dépenses hospitalières

Dans la simulation, les dépenses hospitalières apparaissent maîtrisées : leur part dans le P.I.B. est stabilisée.

Près de 70 % des dépenses des hôpitaux étant constitués par des charges salariales, l'évolution des salaires a un effet majeur sur la simulation des budgets hospitaliers. La croissance des salaires publics retracée en projection est très inférieure à celle du P.I.B.⁽¹⁾. Il en va de même pour les salaires hospitaliers qui progressent cependant un peu plus vite que les traitements publics en raison de mesures catégorielles plus favorables que pour le reste du secteur public.

Par ailleurs, les résultats de la simulation traduisent une progression en volume des budgets des hôpitaux relativement modeste, si bien que les charges hospitalières s'accroissent comme le P.I.B..

La part des dépenses hospitalières dans l'ensemble des dépenses de santé baisse de 45,1 % en 1992 à 44,6 % en 1998.

2° - Autres dépenses

La part dans le P.I.B. des autres dépenses de santé progresse de 0,12 point (4,51 % en 1992 et 4,63 % en 1998).

Cette évolution modérée résulte des hypothèses suivantes :

- La progression des dépenses de remboursement des honoraires médicaux provient, d'une part, de l'augmentation du nombre des médecins, de la structure des effectifs médicaux et de la progression du volume de la consommation médicale. Les dépenses totales de remboursement d'honoraires progressent de 5,3 % par an, en francs courants et, exprimées en pourcentage du P.I.B., passent de 1,37 % en 1992 à 1,48 % en 1998. Cette progression apparaît assez modeste si on se réfère aux tendances longues observées dans le passé.

- La croissance annuelle des remboursements de prescriptions pharmaceutiques s'élève à 4,5 % en francs courants. Pour en simuler l'évolution, on a supposé que la croissance du volume de la consommation médicale devrait ralentir, que les taux de remboursement seraient constants mais que les prix des médicaments croîtraient en projection plus que récemment, de l'ordre de 1 %

1. On en explicite page ... l'évolution.

l'an sur la période. En part de P.I.B., les dépenses de remboursements de prescriptions passent de 0,98 % en 1992 à 1 % en 1998.

B - DEPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

On a posé l'hypothèse d'une indexation des prestations familiales sur l'indice des prix calculé hors-tabac. En outre, cette année, compte tenu des incertitudes portant sur l'évolution du solde de la Caisse, aucune hypothèse particulière sur l'affectation d'éventuels excédents⁽¹⁾ n'a été faite.

Moyennant ces conventions, les dépenses de la branche augmentent de 0,17 % l'an, en francs constants, et leur part dans le P.I.B. s'infléchit (2,1 % en 1992 et 1,92 % en 1998).

L'évolution des diverses catégories de dépenses à la charge de la C.N.A.F. est contrastée⁽²⁾. En francs constants, les allocations familiales, qui en représentent l'essentiel, baissent de 0,14 % par an. L'allocation aux adultes handicapés s'accroît elle sensiblement (+ 2,02 % l'an).

Surtout, doit être relevée la forte progression des dépenses de transferts de la C.N.A.F. relativement aux prestations familiales qu'elle distribue, évolution qui prolonge les tendances passées vers un renforcement de la place des dépenses de transfert dans l'ensemble des dépenses de la Caisse.

EVOLUTION EN VOLUME DES PRINCIPALES CHARGES DE LA C.N.A.F.

	Croissance de 1992 à 1998 (% par an)
Allocations familiales	- 0,14
Complement familial - 3 enfants	+ 1,1
Allocation parentale d'éducation	- 4,1
Allocation au jeune enfant	+ 0,6
Allocation logement	- 4,43
Allocation aux adultes handicapés	+ 2,02
Cotisations d'allocation-vieillesse des parents au foyer ⁽¹⁾	+ 1,3
Contribution au F.N.H. ⁽¹⁾	+ 3,5

(1) Ce poste correspond à un transfert à d'autres organismes et non à des prestations familiales proprement dites.

C - PRESTATIONS-VIEILLESSE

En comptabilité nationale, ces prestations incluent les pré-retraites dont la charge s'annule en cours de projection. L'ensemble des prestations-vieillesse croît au rythme soutenu de 3,2 % l'an en francs constants (+ 3,3 % pour les charges propres au régime général).

Cependant, une inflexion sensible du rythme de croissance des prestations-vieillesse intervient en cours de simulation.

1. De fait, le solde de la Caisse connaît une évolution heurtée où aux déficits de début de période succède, en fin de projection, un retour à un excédent structurel d'environ 6 Mds de francs en 1998.
2. Les dépenses de la C.N.A.F. comprennent, outre des prestations familiales, des transferts vers d'autres organismes.

En effet, de 1995 à 1998, l'accroissement en francs constants des charges-vieillesse est ramené à 2,7 % l'an contre 3,5 % de 1992 à 1995. Il faut y voir moins l'effet de la consécration de la pratique législative observée ces dernières années⁽¹⁾, qui a conduit le législateur à instituer l'indexation des retraites sur les prix hors-tabac, que la conséquence des autres mesures prévues par la loi sur la sauvegarde de la protection sociale : allongement de la durée de cotisation pour liquider une pension au taux plein, modification du salaire de référence...

Ces mesures ont de fortes incidences sur les dépenses-vieillesse à travers leurs effets sur le volume des pensions.

L'augmentation des charges de vieillesse provient, en effet, en particulier d'un facteur-volume qui recouvre la hausse du nombre de retraités et l'amélioration des droits à pension due à l'allongement de la période moyenne de cotisation. Ce facteur-volume qui représente en moyenne 3,9 % par an pour le régime général contribue certes fortement à l'augmentation des charges de vieillesse, mais, comme le montre le tableau n° 5, cette moyenne masque une évolution importante : en cours de projection, le facteur de croissance en volume se réduit significativement.

Aux mesures récemment prises s'ajoute pour expliquer cette inflexion un facteur démographique : l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses nées dans les années 30.

"EFFET-VOLUME" AFFECTANT LES PENSIONS DE RETRAITE (%)⁽¹⁾

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variation 93-98
Régime général	5	4,7	4,1	3,6	3,1	3	3,9
Salariés agricoles	2,6	2,2	1,6	1,3	0,8	0,8	1,5
Exploitants agricoles	1,1	1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,8
ARRCO (2)	4,7	4,3	4	3,8	3,6	3,4	4
AGIRC (3)	5,6	5,5	5	4,5	4	3,5	4,7
CANCAVA (4)	3,1	3	2,4	2,2	1,9	1,9	2,4
ORGANIC (5)	2,5	2,1	1,5	1,2	0,7	0,7	1,4

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

(2) Régime complémentaire des salariés.

(3) Régime complémentaire des cadres.

(4) Régime des artisans.

(5) Régime des commerçants.

D - ASSURANCE-CHÔMAGE

On a supposé une indexation des prestations d'assurance-chômage sur les prix hors-tabac. Dans le compte macroéconomique qui sert de base à la projection, le rythme de progression du chômage se modère avec le temps. La croissance en francs constants des dépenses d'assurance chômage passe de 6,4 % en moyenne annuelle de 1992 à 1995 à 1 % de 1995 à 1998. Sur l'ensemble de la période, la part des charges de l'UNEDIC dans le P.I.B. croît légèrement - + 0,15 point entre 1992 et 1998 - de 1995 à 1998, elle se replie.

Une observation importante s'impose. Le nombre des chômeurs dépend en particulier des prévisions sur l'évolution de la population active. Or, les prévisions disponibles laissent apparaître des divergences importantes d'estimation. Toujours est-il que la simulation qu'on présente ici est basée sur une hypothèse basse - la progression de la population active est moindre, de l'ordre de 50.000 unités par an par rapport à d'autres exercices en cours - avec les effets qu'on pressent sur le montant des charges d'indemnisation du chômage.

1. Chaque année, en effet, un texte législatif intervenait pour déroger au principe d'indexation des pensions sur les salaires bruts.

III - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX

PRELEVEMENTS SOCIAUX OBLIGATOIRES

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1992	1995	1998	1992	1998	Variation 1992-1998
Cotisations sociales des employeurs	836,7	913,6	1 029,7	11,97	11,64	- 0,33
Prélèvements directs sur les ménages						
1° - Cotisations sociales	511,3	600,4	684,9	7,31	7,74	+ 0,43
2° - Contribution sociale généralisée	39,9	117,3	133,7	0,57	1,51	+ 0,94
Total	551,2	721,7	818,6	7,88	9,25	+ 1,37
TOTAL	1 387,9	1 635,3	1 848,3	19,85	20,89	+ 1,04

Dans la projection macroéconomique qui sous-tend celle des finances publiques, la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises, et donc dans le P.I.B., est en léger retrait. Il en va de même pour les cotisations sociales assises sur les salaires tandis que la part des dépenses sociales dans le P.I.B. augmente (+ 0,98 point).

Dès lors, à législation inchangée, l'évolution des prélèvements affectés aux régimes sociaux n'est pas suffisante pour financer les dépenses. On a donc simulé des mesures de rééquilibrage en partant du principe d'un équilibre des opérations courantes par année et par régime.

A - L'EQUILIBRE DU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE

1° - La branche "accidents du travail"

On a supposé que l'excédent "tendanciel" de cette branche serait annulé sous forme d'une baisse des cotisations des employeurs.

En 1998, le montant de ces allègements atteindrait 4,2 milliards de francs courants, soit 0,05 % du P.I.B..

2° - Autres risques

On rappelle les conventions techniques qui ont été adoptées :

- pour la branche maladie et la branche vieillesse, les mesures de rééquilibrage nécessaires sont opérées moitié par le moyen d'une augmentation des cotisations pesant sur les ménages, moitié par une augmentation de la contribution sociale généralisée (C.S.G.);

- les charges assumées par le Fonds de solidarité-vieillesse récemment institué sont financées en particulier par un supplément de 1,3 % de contribution sociale généralisée qu'on considère comme une ressource destinée à équilibrer les comptes sociaux.

a) Assurance-maladie

Face à des cotisations progressant spontanément de 3,45 % l'an en francs courants, la croissance annuelle des dépenses de santé est de 4,3 % en moyenne au cours de la projection.

Il s'ensuit un déficit dont on a supposé qu'il serait comblé par un relèvement des prélèvements sociaux sur les ménages s'élevant, en 1998, à 44,1 milliards de francs courants (0,5 % du P.I.B.).

b) Assurance-vieillesse

La croissance annuelle des prestations d'assurance-vieillesse du régime général serait plus rapide que celle des cotisations (5,66 % l'an en francs courants contre 3,83 %) obligeant à prendre des mesures de rééquilibrage. Celles-ci s'élèvent à 7 milliards de francs courants en 1998 (0,08 % du P.I.B.).

Le montant des mesures nécessaires à l'équilibre de la Caisse est modeste. Mais pour prendre l'exacte mesure des besoins financiers du régime-vieillesse, il faut ajouter à ce montant le produit du relèvement de la contribution sociale généralisée destiné à financer certaines charges de la Caisse désormais transférées au Fonds de solidarité-vieillesse : 60,1 milliards de francs en 1998 (0,68 % du P.I.B.).

c) Prestations familiales

Comme on a fait a priori l'hypothèse d'un simple maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales, la progression spontanée du volume de ces dépenses est faible. Mais, en début de période, le faible dynamisme des cotisations prive la branche famille d'excédents structurels qu'elle ne recommence à dégager qu'en fin de projection.

d) Récapitulation des mesures de rééquilibrage du régime général

**MESURES DE REEQUILIBRAGE DU REGIME GENERAL.
SUPPOSEES DANS LA PROJECTION**

(en milliards de francs courants)

	1995	1998
- Accidents du travail (baisse des cotisations-employeurs) ..	-	- 4,2
- Assurance-maladie (1)	38,8	44,1
- Assurance-vieillesse (1)	5,4	7
- Charges du Fonds de solidarité-vieillesse	52,9	60,1
TOTAL (2)	97,1	107

(1) On a supposé que les besoins de financement de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse seraient couverts, moitié par une hausse des cotisations des salariés, moitié par un relèvement du taux de la contribution sociale généralisée.

(2) Compte tenu de l'évolution très heurtée du solde de la Caisse Nationale d'allocations familiales, on n'a pas simulé de rééquilibrage de la Caisse. Cependant, en fin de période, la C.N.A.F. renoue avec un excédent structurel si bien qu'en 1998 son solde est positif d'environ 6 milliards de francs, offrant autant de marges de manœuvre pour, soit abaisser les cotisations employeurs, soit renforcer les mesures en faveur des familles.

Les mesures nettes (hausse-baisse de cotisations) de rééquilibrage du régime général s'élèvent à 1,2 % du P.I.B. en 1998.

B - LES REGIMES COMPLEMENTAIRES DE RETRAITE

Pour couvrir les besoins de ces régimes, on a posé la convention suivante : les hausses de cotisations éventuelles seraient réparties entre les employeurs (pour 60 % des besoins) et les salariés (pour 40 %).

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

	1995	1998
- Hausse des cotisations-employeurs	8,4	15,2
- Hausse des cotisations-salaries	5,6	10,2
TOTAL	14	25,4

Compte tenu des mesures déjà décidées, la simulation montre que le total des nouvelles mesures nécessaires à l'équilibre des régimes complémentaires - plus particulièrement à l'ARRCO - serait de 25,4 milliards de francs au terme de la projection.

L'importance de ces relèvements provient à la fois de la baisse de la contribution versée à ces régimes par l'A.S.F. et d'une progression des prestations sensiblement plus rapide que celle des recettes de ces régimes.

C - L'ASSOCIATION POUR LA STRUCTURE FINANCIERE (A.S.F.) ET L'EQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

En application de l'accord du 25 juin 1990, qui a reconduit le régime, le montant de la subvention de l'Etat à l'A.S.F. diminue en 1992 pour disparaître après 1993. Par rapport à la situation de départ de la projection, ce dispositif se traduit pour l'Etat par une économie de l'ordre de 2 milliards en 1993. Par la suite, la situation financière de l'A.S.F. se dégrade avec des déficits annuels d'une valeur moyenne annuelle de l'ordre de 3,8 milliards de francs.

L'accord sur l'UNEDIC intervenu en 1993 - l'Etat verse 10 milliards de francs de subventions par an jusqu'en 1996 et, après, couvre le tiers des déficits - et l'infléchissement observé en projection de la progression du chômage permettent d'équilibrer les comptes de l'UNEDIC sur la période.

D - LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS SOCIAUX

On a supposé, conformément aux intentions exprimées par les pouvoirs publics, que les mesures nécessaires à l'équilibre des comptes sociaux porteraient essentiellement sur les ménages. Il s'ensuit une modification de la charge des prélèvements sociaux comme l'indique le tableau suivant.

VARIATION DES PRELEVEMENTS SOCIAUX
ENTRE 1992 ET 1998

	En % du P.I.B.		Variation entre 1992 et 1998
	1992	1998	
A - COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS	11,97	11,64	- 0,33
B - COTISATIONS DES MENAGES ET CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE(1)	7,88	9,25	+ 1,37

Avec des mesures de hausse de leurs cotisations simulées dans la projection égales à 0,12 % du P.I.B., la part des charges sociales des employeurs dans le P.I.B. décroît en projection : - 0,33 point de P.I.B..

La contribution des ménages augmente vivement, surtout entre 1992 et 1995 où, en pourcentage du P.I.B., le montant des prélèvements sociaux sur les ménages passe de 7,88 % à 9,38 %. Ensuite, l'amélioration relative des comptes sociaux sous l'effet conjugué d'un dynamisme relatif des salaires et d'un infléchissement du rythme de progression des dépenses sociales et le comblement des déficits constatés en début de projection étant réalisé, on observe un léger repli du prélèvement social sur les ménages (- 0,13 point de P.I.B.).

Comme spontanément la progression des recettes sociales aurait été moindre que celle des dépenses, il a été nécessaire d'augmenter, dans la simulation, les prélèvements sur les revenus primaires des ménages. Cela a pour conséquence d'amputer les gains de pouvoir d'achat du salaire brut par tête pour la partie des déficits couverts par hausse de cotisations. Quant au revenu brut disponible des ménages, il devrait a priori être insensible au relèvement des prélèvements sociaux puisque, en contrepartie, de la diminution de la part des revenus directs d'activité dans le total des ressources des ménages, consécutive à l'augmentation de ces prélèvements, celle des transferts sociaux dans leurs revenus augmente théoriquement à due concurrence.

En réalité, deux phénomènes contrecarrent cet équilibre théorique :

- d'une part, la déformation de la structure de financement des régimes sociaux qui défavorise les ménages ;

- d'autre part, le choix pour la non-déductibilité de la C.S.G., qui profite aux administrations publiques. En effet, par rapport à une situation où les prélèvements sociaux sont déduits du revenu imposable, ce choix a pour effet de rendre le prélèvement total sur le revenu des ménages supérieur au montant strictement nécessaire à la couverture des déficits sociaux. S'ajoute en effet au prélèvement social un prélèvement fiscal de l'ordre de 4,9 milliards de francs en 1998 (soit près de 19,3 % du surcroît de C.S.G. nécessaire à l'équilibre des comptes sociaux) qui n'aurait pas abonder les recettes de l'Etat si ces déficits avaient été comblés moyennant une hausse des cotisations sociales.

IV - LA PROJECTION DES RECETTES FISCALES

PROJECTION DES RECETTES FISCALES (Administrations centrales, Collectivités locales, C.E.E.)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1992	1995	1998	1992	1995	1998
ADMINISTRATIONS CENTRALES :						
1. T.V.A. recouvrée	527,1	554,2	643,9	7,54	7,21	7,28
A déduire : T.V.A. communautaire ..	50,1	53,1	60,2	-0,72	-0,69	-0,68
2. Taxe sur les carburants (T.I.P.P.) ...	118,6	142,7	167,7	1,7	1,85	1,9
3. Autres impôts liés à la production ...	148,9	190	219,9	2,13	2,47	2,48
4. Impôt sur les sociétés	96,7	116,9	141,4	1,38	1,52	1,6
5. Impôt sur le revenu (1)	315,5	315,5	373,4	4,52	4,1	4,22
6. Autres impôts sur le revenu (1)	52,1	51	61,2	0,75	0,67	0,69
7. Impôts sur le capital	49,3	31,7	36,2	0,71	0,41	0,41
TOTAL	1 258,1	1 348,9	1 583,5	18,01	17,54	17,9
A déduire : Transferts de recettes fiscales :						
- aux collectivités locales	158,3	172,5	184	2,27	2,24	2,08
- aux assurances sociales (1)	18,6	19	21,3	0,26	0,25	0,24
- à la C.E.E.	10,6	28,8	33,1	0,15	0,38	0,37
TOTAL NET ADMINISTRATIONS CENTRALES	1 070,6	1 128,6	1 345,1	15,33	14,67	15,21
COLLECTIVITES LOCALES :						
1. Impôts liés à la production	166,5	197,5	224,9	2,38	2,57	2,54
dont : Taxe professionnelle	102,5	127,5	145	1,47	1,66	1,64
2. Impôts sur les ménages	117,5	139,6	159,4	1,68	1,82	1,8
3. Recettes transférées par l'Etat	158,3	172,5	184	2,27	2,24	2,08
TOTAL	442,3	509,6	568,3	6,33	6,63	6,42
C.E.E. :						
1. T.V.A. communautaire	50,1	53,1	60,2	0,72	0,69	0,68
2. Autres prélèvements	25	43	50,8	0,35	0,58	0,57
TOTAL	75,1	96,1	111	1,07	1,27	1,25

(1) Hors cotisation sociale généralisée comptabilisée en recette propre de la Sécurité sociale.

Dans l'ensemble, la projection est réalisée à législation constante compte tenu des dispositions figurant au projet de loi de finances pour 1994.

Dans la première partie de la projection, entre 1992 et 1995, le taux des prélèvements obligatoires des administrations centrales, après transferts aux collectivités locales, à la C.E.E. et aux administrations de sécurité sociale diminue sensiblement : il passe de 15,33 à 14,67 % du P.I.B..

Cette diminution résulte des allègements simulés (à législation constante, le taux de prélèvements obligatoires aurait été de 14,86 en 1995) mais, surtout, de la situation médiocre des différentes bases d'imposition (consommation, revenu des ménages...) qui prévaut alors.

Par la suite, la part des prélèvements obligatoires des administrations centrales dans le P.I.B. se redresse (15,21 % en 1998 contre 14,67 % en 1995). Ce regain de dynamisme des recettes fiscales aboutit à regagner en points de P.I.B., dans la deuxième partie de la projection, plus de la moitié des recettes perdues entre 1992 et 1995.

Ceci implique que la reprise de l'activité observée en projection provoque par elle-même un supplément de recettes fiscales assez conséquent.

A- LES RECETTES DE T.V.A.

Rapporté au P.I.B., le produit de la T.V.A. passe de 7,54 % en 1992 à 7,28 % en 1998. Cet infléchissement n'est pas continu au long de la projection. Le recul des recettes de T.V.A. est acquis entre 1992 et 1995, lorsque les réductions de taux récemment intervenues combinent leurs effets avec la relative atonie de la consommation.

A ces deux facteurs s'ajoute alors une troisième explication : l'existence d'un effet de structure négatif pour le rendement de l'impôt qui vient de ce que la consommation des biens pas ou peu taxés (loyers, consommation médicale...) s'accroît bien davantage que celle des biens taxés au taux normal.

Puis, à partir de 1995, les recettes de T.V.A. croîtraient plus que le P.I.B.⁽¹⁾

B- LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS (T.I.P.P.)

Le produit de la T.I.P.P. progresse plus que le P.I.B..

Cette croissance est obtenue parce que :

- L'augmentation des prix des carburants⁽²⁾ n'a que peu d'effet sur l'évolution de la consommation en volume ;
- La projection repose sur l'hypothèse que la modification des règles d'indexation de la T.I.P.P.⁽³⁾ contenue dans le projet de loi de finances pour 1994 est maintenue au cours de la projection⁽⁴⁾.
- Enfin, le relèvement significatif des tarifs de la T.I.P.P. intervenu courant 1993 contribue fortement au dynamisme de cet impôt.

1. Ceci constitue une rupture par rapport aux tendances récentes. Elle peut être attribuée à une réorientation de la consommation des ménages vers des biens plus taxés, en particulier vers des biens de consommation durable dont la part relative dans la consommation des ménages s'était récemment réduite.
2. Conséquence de l'hypothèse faite, dans la projection macroéconomique sous-jacente, d'un renchérissement progressif du pétrole importé.
3. Elle consiste à revenir à une indexation sur la hausse prévisible des prix du tarif de la T.I.P.P. - contre 75 % du montant résultant de l'actualisation de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu auparavant.
4. Comme cet alourdissement a pour conséquence une détérioration du bénéfice fiscal des sociétés, une partie de ce prélèvement sur les entreprises est "restituée" sous forme d'un allègement de leur cotisation d'impôt sur les sociétés.

C- L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS (I.S.)

Le rendement de l'impôt sur les sociétés ne cesse de s'accroître au cours de la projection. Entre 1992 et 1998, la part de l'I.S. dans le P.I.B. croît de 0,22 point (1,38 % du P.I.B. en 1992 et 1,9 % en 1998). C'est la conséquence du redressement des résultats des entreprises observée en projection surtout due à une décroissance de leurs charges financières⁽¹⁾ et à la modération des évolutions salariales observée principalement en début de projection mais qui perdure tout au long de la période de simulation.

D- L'IMPÔT SUR LE REVENU

A législation constante, la projection montre, entre 1992 et 1998, successivement un infléchissement net de la part de l'impôt sur le revenu dans le P.I.B., puis un léger redressement après 1995.

L'infléchissement de l'impôt sur le revenu au début de la projection est la conséquence, en particulier, de la faible augmentation du revenu des ménages et des allègements fiscaux contenus dans le projet de loi de finances pour 1994 (19 milliards de francs en 1994). Ensuite, le revenu réel des ménages progresse plus vivement et les effets des baisses d'impôt s'estompent, si bien que, la progressivité du barème aidant, le montant de l'impôt sur le revenu croît davantage que le P.I.B.

Enfin, il convient de souligner que le financement d'une part des déficits sociaux par un supplément de C.S.G. - non déductible du revenu imposable - plutôt que par une hausse des cotisations - déductibles elles - procure, en 1998, un surplus de recettes au titre de l'impôt sur le revenu, de 4,9 milliards de francs.

E- LES PRÉLEVEMENTS COMMUNAUTAIRES

Si le poids des prélèvements obligatoires des administrations centrales dans le P.I.B. s'atténue, il n'en va pas de même pour les prélèvements destinés à la C.E.E. dont le montant relatif s'accroît au long de la projection (de 1,07 à 1,25 % du P.I.B. entre 1992 et 1998).

Mais cet accroissement est acquis en 1995.

Ensuite, la part des transferts à la C.E.E. dans le P.I.B. est stable.

Ce résultat provient en particulier de l'hypothèse d'une mise en oeuvre plus progressive que prévue du "Paquet Delors 2" - qui préconise une hausse du budget européen à 1,37 % du P.I.B. communautaire.

1. Cette évolution résulte à la fois d'une politique de désendettement des entreprises et de la baisse des taux d'intérêt posée en hypothèse.

F - LA FISCALITE LOCALE

Construite à législation constante, la projection suppose un maintien des taux des impôts locaux et suppose en particulier que l'aménagement du régime de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) annoncé (indexation sur les prix à la consommation) sera maintenu, tout comme le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle des entreprises à 3,5 % de leur valeur ajoutée⁽¹⁾.

La projection montre une stabilisation de la part dans le P.I.B. des recettes fiscales des administrations locales, la baisse des recettes transférées par l'Etat (- 0,19 point) étant compensée par la croissance des recettes tirées des impôts directs.

Des recettes transférées par l'Etat, la D.G.F., représente près de 57 % en début de projection. Le changement de ses règles d'indexation en 1994 aboutit à une progression du produit de la D.G.F. moindre que celle du P.I.B..

Les recettes fiscales directes des collectivités locales augmentent elles plus que le P.I.B. et, donc, leur part dans le P.I.B. s'élève au cours de la période. Le poids de la taxe professionnelle dans les recettes des A.P.U.L. s'accroît sous l'effet de la vigueur relative de l'investissement, malgré le plafonnement signalé - 23,1 % en 1992, plus de 25 % en 1998 -. Mais c'est surtout le dynamisme de la taxe d'habitation et des impôts fonciers qui doit être noté.

*

1. Comme l'Etat compense les moins-values fiscales qu'occasionne, pour les collectivités locales, cette mesure, le montant des recettes transférées par l'Etat aux administrations locales en est accru d'autant.

V - DEPENSES ET SOLDE DU COMPTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

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

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1992	1995	1998	1992	1995	1998
I - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES :						
- Consommations intermédiaires .	223,6	225,4	220,7	3,2	2,93	2,5
<i>dont : militaires</i>	123,7	116,1	107,5	1,77	1,51	1,22
- Salaires et cotisations sociales ...	420,3	461,3	495	6,02	6	5,6
- Investissements	43,8	51,3	47,2	0,63	0,67	0,53
- Autres dépenses	22,2	23,3	23	0,32	0,3	0,27
TOTAL I	709,9	761,3	785,9	10,17	9,9	8,9
II - INTERETS VERSES	168,3	216,7	247,7	2,41	2,62	2,8
III - TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS	166	268,3	300,2	2,38	3,49	3,39
<i>dont :</i>						
<i>Collectivités locales</i>	77,9	95,1	99,2	1,11	1,24	1,12
<i>Assurances sociales</i>	88,1	173,2	201	1,27	2,25	2,27
IV - AUTRES TRANSFERTS :						
- Transferts économiques	116,6	121	117,4	1,67	1,57	1,3
- Prestations sociales	267,9	307,4	333,1	3,83	4	3,77
- Coopération internationale	61,1	84,7	92,7	0,87	1,1	1,05
- Divers	62,5	43,6	46,7	0,89	0,57	0,53
TOTAL IV	508,1	556,7	589,9	7,26	7,24	6,65
TOTAL DES DEPENSES	1 552,3	1 803	1 923,7	22,22	23,45	21,74
<i>dont :</i>						
<i>TOTAL hors charges d'intérêt</i>	1 384	1 586,3	1 676	19,81	20,63	18,94
CAPACITE DE FINANCEMENT ...	-214,8	-321,2	-183,7	-3,07	-4,18	-2,08
<i>dont :</i>						
<i>CAPACITE DE FINANCEMENT hors charges d'intérêt</i>	-46,5	-104,5	+ 64	-0,66	-1,36	+ 0,72

A - LES DEPENSES HORS CHARGES D'INTERETS

Le tableau précédent retrace, dans le cadre de la comptabilité nationale, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques centrales, Etat mais aussi organismes divers d'administration centrale (O.D.A.C.) auxquels l'Etat verse un important volume de transferts⁽¹⁾.

Hors charges d'intérêt, la part dans le P.I.B. des dépenses des administrations centrales passe de 19,8 % en 1992 à 18,84 % en 1998. Cet infléchissement cache une évolution heurtée : de 1992 à 1995 la part dans le P.I.B. de ces dépenses s'accroît puis elle chute sensiblement.

Ceci résulte du parti pris pour cet exercice d'illustrer à partir de 1994 la volonté manifestée par les pouvoirs publics d'une croissance des charges publiques nulle en volume.

1° - Les consommations intermédiaires

Les dépenses de consommations intermédiaires resteraient stables en niveau. Mais il faut distinguer :

a) Les consommations intermédiaires militaires :

En comptabilité nationale, les dépenses militaires d'équipement figurent dans les consommations intermédiaires de l'Etat. Elles représentent environ 55 % des consommations intermédiaires des administrations publiques centrales en 1992 et 48,7 % en 1998. Pour en simuler l'évolution, on a posé l'hypothèse d'une baisse du volume des consommations intermédiaires militaires de l'ordre de 4,4 % par an, d'où il résulte un infléchissement de leur part dans le P.I.B. fortement accusé (près de 0,55 point de P.I.B.).

b) ...des autres consommations intermédiaires :

La croissance de ces dépenses serait elle aussi très inférieure à celle du P.I.B. Cela résulte d'une hypothèse de baisse d'environ 1 % du volume de ces dépenses.

2° - Les charges salariales

La simulation des charges salariales des A.P.U.C. a été menée sous la contrainte de l'objectif d'une croissance nulle en volume des charges publiques.

De 1992 à 1998, la croissance nominale annuelle de ces dépenses s'élève à 2,76 %, soit une augmentation réelle de 0,45 %. Cependant deux périodes sont à distinguer : entre 1992 et 1995 les charges salariales s'accroissent de 3,15 % l'an en valeur, tandis qu'à partir de 1995 et jusqu'en 1998, l'augmentation est beaucoup plus modeste : 2,38 % par an, et suffit juste à maintenir constant le volume de la masse salariale des A.P.U.C..⁽²⁾.

Au total, la part des charges salariales des A.P.U.C. dans le P.I.B. régresse de 6,02 % en 1992 à 5,6 % en 1998.

1. Les dépenses des O.D.A.C. représentent une proportion d'ailleurs croissante des dépenses des administrations publiques sous l'effet en particulier de la création du Fonds de solidarité-vieillesse.

2. La progression du salaire moyen par tête public n'en est pas moins inférieure de 1 point à celle du secteur privé.

Pour parvenir à ces résultats, les hypothèses suivantes ont été posées :

- les effectifs des A.P.U.C. diminueraient de 9 000 unités par an⁽¹⁾ ;
- on a respecté les engagements pris à l'égard de certaines catégories d'agents publics si bien que l'effet sur la masse salariale de ces "mesures catégorielles", s'il s'estompe au long de la projection, reste positif en valeur réelle ;
- on a tenu compte d'un "glissement-vieillesse-technicité" dont l'incidence réelle sur la masse salariale publique a été évaluée à 0,8 % par an ;
- enfin, on a imaginé que les "mesures générales" appliquées aux agents publics seraient cohérentes avec le souci de maîtriser l'évolution des charges publiques. Ainsi, leurs effets sur l'évolution de la masse salariale sont négatifs en valeur réelle⁽²⁾.

3° - Investissements

En projection, les investissements croissent annuellement en valeur de 1,25 %, ce qui signifie une baisse en volume. Ceci résulte de l'arrivée à leur terme d'un certain nombre de programmes dont on suppose qu'ils ne seraient pas remplacés par d'autres. En clair, une fois les programmes en cours réalisés on a posé l'hypothèse d'une croissance nulle en volume des investissements des A.P.U.C.

4° - Transferts aux autres administrations

Les concours aux collectivités locales⁽³⁾ suivent les différentes règles d'indexation qui le gouvernement ; elles progressent moins que le P.I.B. dans la fin de période de projection sous l'effet de la réforme de la D.G.F.

La croissance des transferts aux assurances sociales⁽¹⁾ est vive. Elle résulte essentiellement des transferts réalisés par le Fonds de solidarité-vieillesse récemment instauré et aussi de la "budgétisation" partielle des allocations familiales.

5° - Transferts économiques

Les transferts économiques regroupent les subventions d'exploitation et les aides à l'investissement.

On a posé l'hypothèse que si dans l'ensemble la valeur des **subventions d'exploitation** aux sociétés serait simplement maintenue en francs courants, certaines subventions baisseraient conformément à l'objectif d'un équilibre financier autonome assigné à certaines sociétés. Ces conventions conduisent à une diminution sensible, de 1995 à 1998, des subventions d'exploitation. Exprimée en francs constants, elle est alors de 4 % en moyenne annuelle.

Le dynamisme des dépenses d'aide à la recherche-développement ne compenserait pas la modération des autres **aides à l'investissement**, si bien qu'en francs constants ces dépenses s'infléchiraient de 1,35 % l'an.

Au total, la part dans le P.I.B. des transferts économiques s'infléchirait de 0,37 point entre 1992 et 1998.

1. En termes "d'emplois équivalents temps plein".
2. Cependant, il convient de garder à l'esprit que ces hypothèses sont très en-deçà du contenu de l'accord salarial intervenu à la mi-octobre 1993.
3. ... où ne figurent pas les transferts de recettes fiscales comptabilisés en déduction des prélèvements des administrations publiques centrales.

6° Prestations sociales

La croissance moyenne annuelle des **prestations sociales versées par les administrations publiques centrales** est de 3,7 % en francs courants, ce qui conduit à un recul de leur part dans le P.I.B. qui passe de 3,83 % à 3,77 % entre 1992 et 1998.

PRESTATIONS SOCIALES VERSEES PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES⁽¹⁾

	En milliards de francs			En % du P.I.B.	
	1992	1995	1998	1992	1998
- Prestations sociales directes d'employeurs	123,9	137,6	152,4	1,77	1,72
- Pensions d'anciens combattants	22,6	23,3	22,2	0,32	0,25
- Chômage (solidarité)	11,9	13,4	14,4	0,17	0,16
- Pre retraites (F.N.E.)	17,9	18,2	19,3	0,26	0,22
- Autres prestations pour l'emploi	21	29,6	32	0,3	0,36
- F.N.A.L. et F.N.H.	41,7	50,6	54,3	0,6	0,61
- Aide sociale	22,2	27,1	30,3	0,32	0,34
- Divers	6,7	7,6	8,2	0,09	0,11
TOTAL	267,9	307,4	333,1	3,83	3,77

(1) Hors prestations versées par les administrations de Sécurité sociale.

La diminution du nombre de leurs bénéficiaires résultant des mouvements démographiques et de facteurs institutionnels explique le retrait, en proportion du P.I.B., des pensions d'anciens combattants, et des pré-retraites.

Indexées sur l'évolution des prix, les prestations de chômage-solidarité voient leur montant en niveau diminuer sur la période sous l'effet de la baisse du nombre des allocataires.

Les prestations d'aide sociale se maintiennent en points de P.I.B. Parmi ces dernières, la croissance annuelle des dépenses allouées au **revenu minimum d'insertion** est proche de celle des prix contrairement aux années précédentes où son taux de croissance était très élevé en raison de la montée en charge de cette prestation.

Les dépenses de prestations sociales directes d'employeurs progresseraient peu : le nombre des **retraités de la fonction publique** augmente de 1,8 % l'an mais l'indexation des pensions sur l'évolution de la masse salariale de la fonction publique⁽¹⁾ (sauf dispositions particulières à quelques catégories de pensionnés) est un élément de modération de ce poste de dépenses dont la charge évolue moins que le P.I.B..

7° Coopération internationale

Les **dépenses de coopération internationale** s'accroissent sensiblement (+ 4,8 % en francs constants). Leur part dans le P.I.B. s'accroît : + 0,18 point, mais ceci résulte d'évolutions acquises en début de projection.

A partir de 1995, les dépenses de coopération se maintiennent juste, sous l'effet d'une stabilisation en volume des transferts à la C.E.E. et de l'impact de la rigueur budgétaire sur les services extérieurs de l'Etat dans les D.O.M.-T.O.M..

1. Hors effets du G.V.T.

B- CHARGES D'INTERETS ET ENDETTEMENT

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

EVOLUTION DE LA CHARGE D'INTERETS

	1992	1995	1998
En milliards de francs courants	168,3	216,7	247,7
En % du P.I.B. \)	2,41	2,82	2,8

On a supposé que le taux nominal des emprunts à long terme passerait de 8,6 % en 1992 à 6 % en 1995, celui des ressources courtes passant de 10,3 % à 5,5 %. Mais la part dans le P.I.B. des dépenses d'intérêt progresse de 2,41 à 2,8 % entre 1992 et 1998. Cependant ce phénomène est acquis en 1995 et, par la suite, les dépenses d'intérêt sont stabilisées en points de P.I.B.

Pour expliquer ce résultat, deux facteurs se conjugent :

- le niveau des taux d'intérêt nominaux reste supérieur à celui de la croissance du P.I.B. en valeur au long de la projection mais il s'en rapproche sensiblement à partir de 1995 ;
- et, sur l'ensemble de la projection, le niveau des déficits des administrations publiques centrales suscite un gonflement de la part de la dette publique dans le P.I.B.⁽²⁾.

Compte tenu de l'incertitude qui caractérise les hypothèses sur les taux d'intérêt, on présente deux variantes destinées à illustrer l'ampleur de l'aléa :

- variante A : les taux d'intérêts réels sont assouplis plus fortement avec une hausse supplémentaire progressive de 1 point à partir de 1995 ;
- variante B : les taux d'intérêt sont maintenus à leur niveau actuel, soit 8 % sur le marché monétaire et 7 % sur le marché obligataire.

ECARTS PAR RAPPORT A LA PROJECTION

(En milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Variante A	-	-	-	- 1,4	- 4,3	- 10,6
Variante B	-	-	+ 12,6	+ 24,9	+ 36,1	+ 47,5

- Variante A : Avec des taux à long et court terme minorés de 1 point, les charges d'intérêts sont réduites en 1998 de l'ordre de 4,38 %.
- Variante B : En maintenant constants les taux d'intérêts nominaux, les charges d'intérêts seraient majorées, dans la variante, de 19,2 % en 1998 par rapport à la projection.

1. La quasi totalité de ces dépenses incombe à l'Etat.
2. Même si à partir de 1994 le rapport de la dette au P.I.B. croît moins grâce à une amélioration relative de la capacité de financement hors intérêt des administrations.

2° - La dette de l'Etat

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

	1992	1995	1998
En milliards de francs			
- Dette à moyen et long terme	1 852,5	3 003,7	3 777,9
- Bons en court terme	258,5	258,5	258,5
Total	2 110	3 262	4 036
Total en % du P.I.B.	30,2	42,4	45,6

Une précision technique s'impose : si l'encours de la dette progresse en fonction du besoin de financement des administrations publiques centrales, il faut garder à l'esprit que "les opérations financières" (dotations aux entreprises publiques, prêts accordés par l'Etat,...) influent également sur son niveau.

Exprimé en pourcentage du P.I.B., le montant de la dette de l'Etat s'accroît (+ 15,4 points) mais, deux périodes sont à distinguer : entre 1992 et 1995, l'accroissement du ratio est de 12,2 points ; entre 1995 et 1998, il est beaucoup plus modéré : + 3,2 points.

Faute d'informations précises de décisions fermes en ce sens on n'a pas, excepté pour l'année 1994, affecté, en projection, le produit des privatisations à la réduction de la dette publique.

Mais, en supposant qu'un train de privatisations annuel de l'ordre de 60 milliards de francs interviendrait, la stabilisation du ratio dette publique sur P.I.B. serait acquise en 1998.

IMPACT DES PRIVATISATIONS SUR LA DETTE DE L'ETAT
(en points de P.I.B.)

	1992	1995	1997	1998
Dette publique sans privatisation	30,2	42,4	45,0	45,6
Dette publique avec privatisation	30,2	41,7	43,1	42,9

C- CAPACITE DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

**CAPACITE DE FINANCEMENT ET CHARGES D'INTERETS
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES
(Hors opérations du Fonds de stabilisation des changes)**

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1992	1995	1998	1992	1995	1998
Capacité de financement des administrations centrales	-214,8	-321,2	-183,7	-3,07	-4,18	-2,08
<i>dont :</i>						
<i>Etat</i>	-233,1	-331,1	-209	-3,34	-4,31	-2,36
Intérêts versés par les administrations centrales	168,3	216,7	247,7	2,41	2,82	2,8
<i>dont :</i>						
<i>Intérêts versés par l'Etat</i>	166,8	208,2	237,9	2,39	2,71	2,69

Le besoin de financement des administrations publiques centrales⁽¹⁾ en francs courants se creuse nettement en début de période, puis son niveau se réduit si bien qu'en 1998, il n'est plus que d'environ 2 points de P.I.B., c'est-à-dire moitié moins qu'en 1995.

Le solde primaire⁽²⁾ reste négatif pendant toute la projection, excepté l'année terminale où son montant, sensiblement excédentaire (64 milliards de francs), reste insuffisant pour arrêter la croissance du rapport de la dette publique au P.I.B..

Il s'ensuit que le processus d'auto-alimentation de la dette publique - v. encadré - est continu au cours de la projection mais très nettement ralenti.

Ces résultats, favorables même s'ils sont obtenus moyennant une hausse de la pression fiscale après 1995, sont toutefois assez incertains. En effet, il faut rappeler que le calcul d'un solde est toujours aléatoire, en particulier parce qu'il cumule les incertitudes sur l'évolution des recettes et des dépenses.

De la même manière, le rapport d'un solde à une grandeur aussi agrégée que le P.I.B. doit être considéré avec beaucoup de prudence.

1. *Le solde d'exécution de la loi de finances est quelque peu supérieur au besoin de financement au sens de la Comptabilité nationale (notamment en raison des dotations en capital aux entreprises publiques et des prêts de l'Etat).*
2. *Le solde primaire est le solde "hors charges d'intérêt".*

LA DYNAMIQUE DE LA DETTE :

Les résultats de la simulation se caractérisent par un accroissement de la proportion de la dette publique dans le P.I.B. Ceci s'explique aisément cette année par la persistance tout au long de la projection⁽¹⁾ d'un besoin de financement net des administrations publiques centrales coïncidant avec des taux d'intérêt nominaux constamment supérieurs au taux de croissance en valeur du P.I.B. pour aboutir à une hausse du ratio dette publique/P.I.B.

Pour autant, il semble utile de préciser les mécanismes qui gouvernent l'évolution du rapport de la dette publique au P.I.B.

La maîtrise de ce ratio suppose, lorsque le taux d'intérêt nominal de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du P.I.B., une politique des finances publiques assez stricte

A.- Comment stabiliser le ratio dette publique/P.I.B. ?

La stabilisation du pourcentage de la dette publique dans le P.I.B. suppose que le déficit des administrations publiques conduise à une progression de la dette publique strictement parallèle à celle du P.I.B.

Si les taux d'intérêt nominaux sont supérieurs au taux de croissance du P.I.B., les dépenses d'intérêt croissent davantage que ce dernier. Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses hors intérêts⁽²⁾ s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts qui provoque une croissance du ratio dette publique/P.I.B. égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du P.I.B. Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire est excédentaire d'un même montant.

(1) Si l'on excepte l'année de base et l'année finale.

(2) Solde communément appelé "solde primaire".

B.- Quelques illustrations

a) Un exemple fictif :

Soit un montant initial de dette publique de 500 milliards de francs et un P.I.B. initial d'un montant de 5.000 milliards de francs. Le rapport dette publique/P.I.B. est de $500/5.000 = 10\%$.

Soit un taux d'intérêt de la dette publique de 10 % et un taux de croissance du P.I.B. de 5 %. On suppose que le solde primaire des administrations publiques est équilibré. Le P.I.B. s'élève à 5.250 milliards de francs et la dette publique s'accroît du montant des dépenses d'intérêt - $500 \times 10\% = 50$ - pour se monter donc à $500 + 50 = 550$ milliards de francs.

Le rapport dette publique/P.I.B. qui en résulte est égal à $550/5.250 = 10,476\%$. Il est donc supérieur à ce qu'il était initialement malgré un solde primaire équilibré.

Pour qu'il en aille autrement, il faut que le solde primaire soit excédentaire pour un montant égal à $0,4762\%$ du P.I.B. de l'année en cours ou encore pour un montant égal à l'écart entre les taux d'intérêt de la dette et de la croissance du P.I.B. multiplié par le niveau de dette publique initiale : $0,476\% \times 5.250 = 25 = 5\% \times 500$.

En ce cas, le stock de dette de l'année en cours est égal au stock de dette initial : 500, augmenté du déficit des administrations publiques : 25, soit, au total, 525. Le pourcentage de la dette dans le P.I.B. $525/5.250 = 10\%$ est stabilisé.

b) Un exemple tiré de la projection :

En 1992, le pourcentage de la dette de l'Etat dans le P.I.B. est de 30,2 % (2.110/6.986 milliards de francs). En 1998, le P.I.B. se monte à 8.846 milliards de francs. Pour que le rapport dette publique/P.I.B. soit stabilisé, il faudrait que le niveau de la dette publique en 1998 soit de $8.846 \times 30,2\% = 2.671,5$ milliards de francs. Mais, sous l'effet des dépenses d'intérêt accumulées, et des "opérations financières", la dette publique atteint 4.036,4 milliards de francs en 1998.

Le montant cumulé des dépenses d'intérêt et des "opérations financières" s'élève à 1.422,5 milliards de francs. Ainsi, même si les soldes primaires cumulés avaient été nuls chaque année de la projection, la part de la dette publique dans le P.I.B. se serait accrue. Elle serait passée à $2.110 + 1.422,5 = 3.533,5 / 8.846 = 39,96\%$ du P.I.B. Pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B., il eût fallu dégager des excédents primaires pour un montant cumulé de 863,36 milliards de francs, soit $39,96\% - 30,2\% = 9,76\% \times 8.846$ milliards de francs.

De la même manière, avec une dette publique en 1997 s'élevant à 3.822,4 milliards de francs, soit 45,2 % du P.I.B., la stabilisation de cette proportion l'année suivante implique que le montant de la dette publique en 1998 n'excède pas 3.998,4 milliards de francs, soit 45,2 % du P.I.B. de l'année 1998.

Or, sous l'effet des dépenses d'intérêt et des "opérations financières", le montant de la dette s'élève spontanément à 4.064,9 milliards de francs (45,95 % du P.I.B.). La stabilisation du rapport dette publique/P.I.B. rend nécessaire de dégager un solde primaire positif de :

- $4.064,9 - 3.998,4 = 66,5$ milliards de francs.
- ou encore, de $45,95\% - 45,2\% = 0,75\%$ x P.I.B. de 1998 :
 $8.846 = 66,5$ milliards de francs.
- ou encore, de : (taux d'intérêt de la dette) 6,2 % - (taux de croissance de P.I.B.) 4,5 % x (niveau initial de la dette publique) 3.822,4 = 66,5 milliards de francs.

VI - POINTS DE REPÈRE SUR LES FINANCES LOCALES

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

	En milliards de francs		En % du P.I.B.		En % des dépenses	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998
A - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES:						
- Consommations intermédiaires ..	141,3	177	2,02	2	20,2	19,9
- Salaires et cotisations sociales ...	207,4	245,8	2,97	2,78	29,6	27,6
- Investissements	174,1	226,2	2,49	2,56	24,9	25,4
- Autres dépenses	6,75	11,4	0,11	0,13	0,96	1,28
TOTAL A	529,55	660,4	7,59	7,47	75,66	74,18
B - INTERETS VERSES	61,4	81,9	0,88	0,93	8,78	9,2
C - TRANSFERTS:						
- Transferts économiques	21	24,4	0,3	0,28	3	2,74
- Prestations sociales	31,2	38,2	0,45	0,43	4,5	4,28
- Transferts aux autres administrations	14,5	29,1	0,21	0,33	2,1	3,26
- Autres transferts	41,9	56,5	0,6	0,64	5,96	6,34
TOTAL C	108,6	148,2	1,56	1,68	15,56	16,62
TOTAL DES DEPENSES (A + B + C)	699,55	890,5	10,03	10,08	100	100
CAPACITE DE FINANCEMENT ...	-15,9	-8,9	-0,23	-0,1	-2,27	-1,4

Le total des dépenses des administrations publiques locales, en proportion du P.I.B., s'accroît très peu, passant de 10,03 à 10,08 % entre 1992 et 1998.

Les dépenses de fonctionnement et de développement diminuent.

Si la simulation met en évidence un accroissement des **dépenses d'investissement** lié à une hypothèse de croissance en volume assez soutenue pour répondre en particulier aux besoins d'équipements scolaires et de protection de l'environnement, à l'inverse, le poids des **charges salariales** dans les budgets locaux décline.

Malgré le recrutement qu'on a supposé de 5 000 agents supplémentaires par an⁽¹⁾, la croissance annuelle des charges salariales serait de 2,8 % en francs courants, soit un rythme un peu plus rapide que celui des prix mais très inférieur à celui de la hausse nominale du P.I.B..

1. Cette hypothèse est toutefois plus restrictive que celle posée habituellement qui comportait une progression des effectifs de l'ordre de 7.000 unités l'an.

On a supposé que les salaires des agents des Collectivités locales évoluaient comme ceux des fonctionnaires de l'Etat. Mais il faut garder en mémoire que les incidences des mesures catégorielles sont moindres que pour les administrations centrales. Au total, la masse salariale des A.P.U.L. évolue un peu plus vite que celle des administrations centrales (0,56 % l'an en volume contre 0,45 % pour les A.P.U.C.)

En points de P.I.B., les dépenses de transfert s'accroissent sous l'effet d'une hausse des transferts aux autres administrations.

Les charges d'intérêt augmentent en francs courants de 4,9 % l'an. Cela entraîne une augmentation de ces dépenses exprimées en points de P.I.B. et aussi un accroissement de leur part dans le total des dépenses des administrations publiques locales (de 8,78 à 9,2 %).

DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	1992	1995	1998
En milliards de francs	649,1	741,2	828,5
En pourcentage du P.I.B.	9,3	9,64	9,37

Ces résultats apparemment peu favorables cachent une évolution plus propice au rétablissement des marges de manoeuvre des A.P.U.L. L'amélioration constante du solde primaire des administrations publiques locales dont la capacité de financement "hors charges d'intérêt" s'accroît au long de la projection conjuguée à la décreue des taux d'intérêt permettent d'amorcer une décroissance du ratio dette sur P.I.B. qui passe de 9,64 à 9,37 % entre 1995 et 1998..

Exprimé en pourcentage du P.I.B., le besoin de financement global des administrations publiques locales se réduit au cours de la projection (- 0,13 point de P.I.B.). Obtenu, comme on en a fait l'hypothèse, à taux d'impôts locaux inchangés, ce résultat provient d'une croissance des dépenses locales presque parallèle à celle du P.I.B. alors que les recettes fiscales propres des administrations publiques locales connaissent un dynamisme retrouvé.

*
* *
*