

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès verbal de la séance du 7 décembre 1994.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les résultats de projections macroéconomiques et le devenir de la planification,*

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : MM Bernard Barbier, président , Gerard 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 - Commissariat général du Plan - Communautés européennes - Cotisations sociales - Croissance - Cycles économiques - Dette publique - Emploi - Finances publiques - Inflation - Investissements - Politique budgétaire - Prévisions et projections économiques - Rapports d'information - Retraites - Salaires.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>CHAPITRE PREMIER : LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES A MOYEN TERME</b> .....	<b>5</b>
<b>I - QUELQUES ENSEIGNEMENTS DU DERNIER CYCLE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE</b> ..5	
1. <i>L'originalité du dernier cycle</i> .....	6
2. <i>L'amplitude du dernier cycle : tentatives d'explication</i> .....	7
3. <i>Le rôle des finances publiques</i> .....	10
<b>Encadré</b> : Composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public .....	11
4. <i>Questions pour le moyen terme</i> .....	13
<b>II - SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS A MOYEN TERME POUR L'ECONOMIE FRANÇAISE</b> 17	
1. <i>Quelle croissance à l'horizon 2000 ?</i> .....	18
2. <i>Quelle évolution des salaires et quel partage de la valeur ajoutée ?</i> .....	25
3. <i>Une croissance tirée par les échanges extérieurs ?</i> .....	28
4. <i>Quelle évolution pour les finances publiques ?</i> .....	29
<b>Encadré</b> : Incidence sur les finances publiques d'une croissance plus forte .....	32
5. <i>Une croissance non inflationniste ?</i> .....	34
6. <i>Que le évolution du chômage ?</i> .....	35
7. <i>Brèves conclusions</i> .....	40
<b>CHAPITRE II : IMPLICATIONS MACROECONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE</b> .....	<b>43</b>
<b>I - VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE, CROISSANCE ET EMPLOI EN EUROPE</b> .....	<b>43</b>
<b>II - L'AVENIR DES REGIMES PAR REPARTITION : CONSEQUENCES DES REFORMES RECENTES</b> .....	<b>49</b>
<b>III- DEVELOPPEMENT DES REGIMES PAR CAPITALISATION . QUELLES INCIDENCES MACROECONOMIQUES ?</b> .....	<b>52</b>
1. <i>Peut-on transférer du pouvoir d'achat dans le temps ?</i> .....	52
2. <i>La capitalisation permet-elle un meilleur financement de l'économie ?</i> .....	53
<b>CHAPITRE III : LES PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE</b> .....	<b>55</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>59</b>
<b>ANNEXE N° 1</b> .....	<b>61</b>
<i>Perspectives à moyen terme de l'économie française 1994 - 2000 (Etude réalisée par l'Equipe responsable du modèle MOSAÏQUE de l'OFCE)</i> .....	61
<b>ANNEXE N° 2</b> .....	<b>93</b>
<i>Les vingt propositions du Rapport de M. Jean de GAULLE sur « L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française »</i> .....	93
<b>ANNEXE N° 3</b> .....	<b>97</b>
<i>Situation et perspectives budgétaires à l'horizon 2000 dans les Etats membres de l'Union européenne</i> .....	97

Comme les années précédentes, la Délégation pour la Planification vous soumet quelques éléments de réflexion sur les perspectives économiques à moyen terme. Cet exercice permet de faire une synthèse des différents travaux de projection suivis par la Division des Etudes macroéconomiques du Sénat sous l'égide de la Délégation.

Ceux qui sont présentés dans le **premier chapitre** et **l'annexe n° 1** ont été réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Ils sont confrontés aux prévisions à moyen terme de deux instituts (le Bureau d'informations et de prévisions économiques - BIPE - et le Centre de Recherches pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises - REXECODE -) dont le Service des Etudes du Sénat suit régulièrement les travaux.

Le **deuxième chapitre** évoque quelques implications macroéconomiques du vieillissement démographique, à la lumière notamment des simulations réalisées par les Services de la Commission européenne.

Enfin, le **troisième chapitre** évoque les perspectives de la planification française au vu des conclusions de la mission de réflexion confiée par le Premier Ministre à M. Jean de GAULLE.

Par ailleurs, M. Jean-Baptiste de FOUCAULD, Commissaire au Plan, est venu devant votre Délégation le 6 décembre 1994 présenter les principales conclusions des travaux d'experts réunis sous l'égide du Commissariat général. Le Rapport du Groupe Perspectives économiques présidé par M. Gérard MAAREK « *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne* » et le Rapport au Premier Ministre de la Commission présidée par M. Alain MINC « *La France de l'an 2000* », sont ainsi longuement analysés dans le présent rapport.

Ces deux contributions tentent en effet de répondre à la question majeure pour cette fin de siècle : comment concilier l'exigence de compétitivité de l'économie française et le souci de solidarité ?

En leur donnant un large écho et en les confrontant à ses propres travaux, votre Délégation souhaite continuer à répondre à la volonté de « planification partagée » entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui doit demeurer une caractéristique de la planification française.

## CHAPITRE PREMIER

### LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES A MOYEN TERME

#### I - QUELQUES ENSEIGNEMENTS DU DERNIER CYCLE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE

La récession de 1993 a succédé à la phase d'expansion de la deuxième moitié des années quatre-vingt et précède ce que l'on peut considérer aujourd'hui comme une phase de reprise. Cette séquence en trois temps - phase d'expansion, puis de ralentissement et enfin, de reprise - est caractéristique d'un cycle économique « *d'école* ».

De même, la récession de 1993 ne peut être expliquée par une rupture de la tendance de croissance à long terme de l'économie française, à la différence de la récession de 1975 qui résultait du premier choc pétrolier. On peut ajouter qu'au contraire des récessions précédentes, qui trouvaient leur origine dans des « chocs exogènes » -c'est-à-dire des changements brutaux dans l'environnement ou la politique économiques, tels que la guerre de Corée en 1952, la guerre d'Algérie en 1958 et les chocs pétroliers en 1975 et 1981 -, la récession de 1993 semble plus résulter d'évolutions « endogènes » de l'activité.

Ces quelques constats ont conduit à remettre en lumière les aspects cycliques des fluctuations de l'activité. La Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie a ainsi présenté devant la Commission des Comptes de la Nation<sup>1</sup> une analyse d'un grand intérêt sur le cycle constitué par les dix dernières années de croissance de l'économie française.

Ces travaux montrent que l'économie française a certes connu depuis 1946 des cycles d'activité, mais que le dernier cycle se distingue des précédents par quelques **traits originaux**. L'un de ceux-ci est l'**amplitude inhabituelle des fluctuations**.

Enfin, cette étude rétrospective soulève quelques **questions importantes** lorsqu'on veut tenter de comprendre l'avenir.

---

<sup>1</sup> Voir pour une présentation de ce dossier le *Rapport sur les Comptes de la Nation de l'année 1993* (Annexe au Rapport Economique et Financier) et *Les Notes Bleues de Bercy*, n° 48.

## 1. L'originalité du dernier cycle

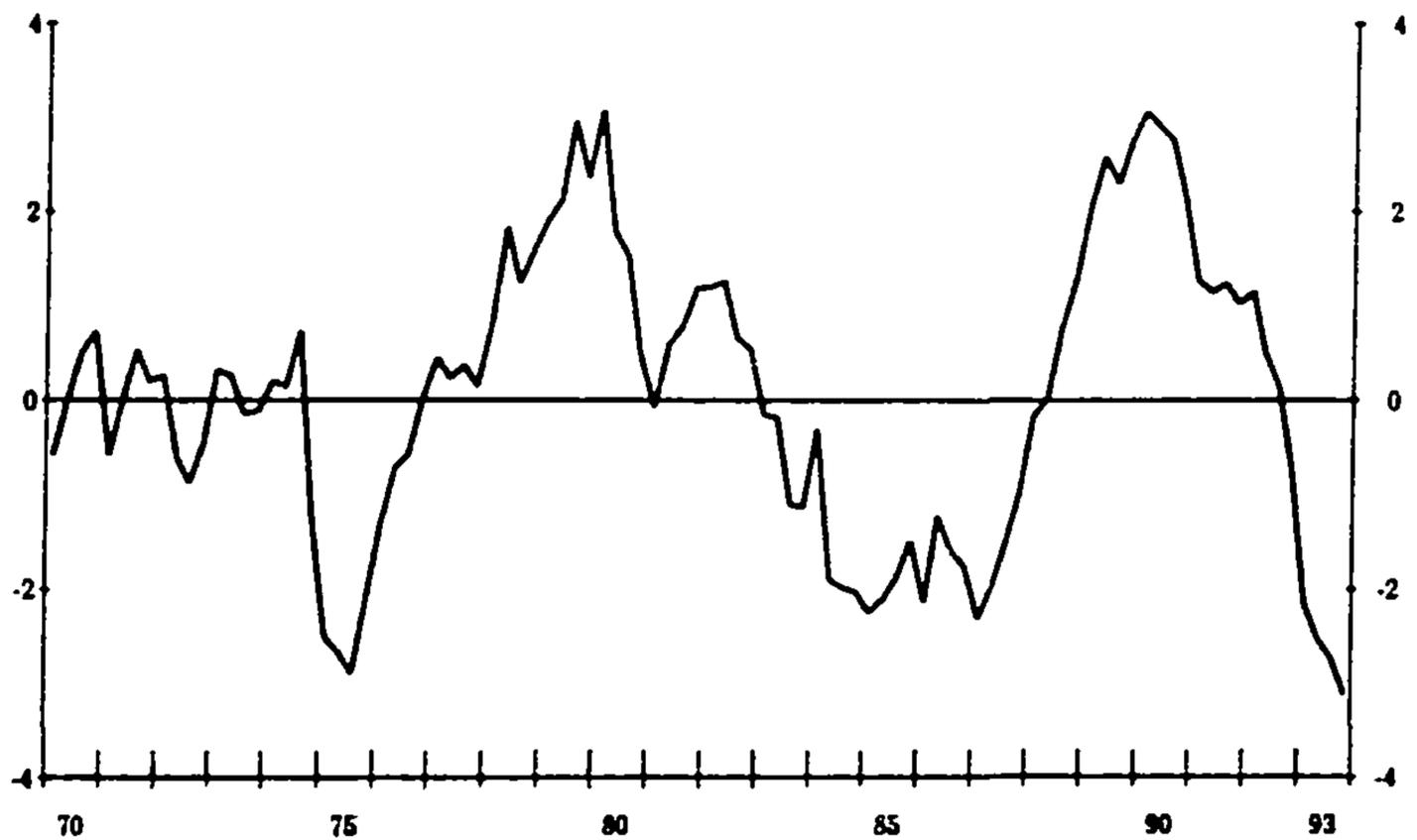
Au moyen de méthodes statistiques, il est possible de mesurer les cycles en comparant, entre 1946 et 1993, l'évolution du PIB par rapport à sa **tendance**, ou son rythme moyen d'évolution observé sur longue période.

Ce type de comparaison permet de mettre en évidence trois caractéristiques originales du dernier cycle :

- sa **durée**, plus longue que celle des cycles précédents, d'une durée de sept à huit ans en moyenne : il aurait débuté au début de 1985 pour s'achever au début de 1994 ;

- une **amplitude** inhabituelle, tant dans la phase d'expansion (1985-1988) que dans la phase de recul (1989-1993) (cf. **graphique ci-dessous**).

**Ecart du PIB effectif au PIB tendanciel**



Source : INSEE.

- une forte **synchronisation** avec les fluctuations de l'activité dans les autres pays de l'Union européenne, hors Royaume-Uni. Depuis le début des années 80, un cycle propre à l'Europe continentale se met donc en place, qui suit d'une année le cycle de l'économie britannique, et de deux ou trois ans celui de l'économie américaine.

Au total, la spécificité de l'économie française, qui voulait que les fluctuations de l'activité y soient moins régulières et moins marquées que dans les pays anglo-saxons, s'est estompée au cours du dernier cycle.

## **2. L'amplitude du dernier cycle : tentatives d'explication**

### **• L'impact limité des chocs exogènes :**

Le **contre-choc pétrolier de 1986** s'est traduit par une baisse de quasiment 50 % (de 28 à 14,9 dollars) du prix du pétrole importé. La crise du Golfe a entraîné inversement des tensions temporaires et de moindre ampleur.

Une diminution du prix du pétrole importé se traduit par des gains de revenu réel tant pour les entreprises que pour les ménages, ce qui stimule la consommation et l'investissement. Ces enchaînements intervenant dans tous les pays de l'O.C.D.E., il en résulte également une augmentation de la demande mondiale adressée à la France.

La simulation réalisée par la Direction de la Prévision consiste à mesurer ce qu'aurait été la croissance si les prix du pétrole entre 1986 et 1993 s'étaient maintenus en termes réels (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation) à leur niveau de 1985. Sous cette hypothèse de prix du pétrole plus élevés, le taux de croissance en 1987 et 1988 aurait été moindre de 0,6 point, le gain de ces deux années étant par la suite amputé d'un quart en raison de la crise du Golfe. Au total, le niveau du PIB aurait été moindre de 0,9 % en 1993.

**L'unification allemande** a entraîné trois types d'effets macro-économiques :

- une augmentation de la demande adressée à la France qui a stimulé la croissance ;

- une hausse des taux d'intérêt européens suite aux tensions inflationnistes apparues en Allemagne, qui se traduisent par une baisse de l'investissement des entreprises et de l'investissement en logement des ménages ;

- une appréciation des taux de change européens suite à la hausse des taux d'intérêt, qui entraîne une détérioration de la compétitivité.

La simulation à l'aide du modèle METRIC montre que l'effet positif sur l'augmentation de la demande adressée à la France (+ 0,6 % sur le taux de

croissance en 1991) est annulé les deux années suivantes par l'effet de la hausse des taux d'intérêt et de change (- 0,2 % en 1992 et - 0,3 % en 1993).

Le tableau ci-dessous met en évidence les effets cumulés des deux chocs qui ont affecté l'économie française

### Impact des différents chocs sur la croissance (en %)

(Simulation à l'aide du modèle METRIC)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Taux de croissance constaté .....	2,5	2,3	4,5	4,3	2,5	0,8	1,2	- 1,0
Contribution des mouvements du prix du pétrole .....	0,05	0,55	0,6	0,05	0,05	- 0,2	- 0,4	0,2
Contribution à l'unification .....	0	0	0	0	0,0	0,6	- 0,2	0,3
<b>Taux de croissance hors chocs ....</b>	<b>2,45</b>	<b>1,75</b>	<b>3,9</b>	<b>4,25</b>	<b>2,45</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>- 0,9</b>

Source : Direction de la Prévision.

Les résultats obtenus ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur dans la mesure où les modèles ne sont pas à même de rendre compte de la totalité des effets produits par les chocs étudiés. Cette simulation permet néanmoins d'en tirer quelques conclusions élémentaires sur le profil de la croissance au cours des dernières années :

- la phase d'expansion de 1986 à 1988 aurait été légèrement moins marquée en l'absence de contre-choc pétrolier ;

- le « rebond » de 1992 aurait été plus fort en l'absence de crise du Golfe ;

- la récession de 1993 aurait été sensiblement identique en l'absence de hausse des taux d'intérêt et de change induits par l'unification allemande ;

- au total, **les chocs exogènes n'ont contribué que modérément à l'amplitude** des fluctuations constatées au cours du dernier cycle.

- **Des comportements de demande inhabituels :**

Ainsi que l'indique l'étude précitée, c'est « ... *davantage du côté de la demande qu'il importe de rechercher le modus operandi du cycle* ».

Les ménages et les entreprises ont joué un rôle essentiel dans l'ampleur de ces variations de la demande. Au regard de la théorie ou de l'observation du passé, leur comportement ne paraît pas avoir été inhabituel dans la phase d'expansion. Il est toutefois plus difficilement explicable dans la phase de récession.

**L'investissement des entreprises** joue traditionnellement un rôle procyclique, c'est-à-dire qu'il contribue à une amplification des fluctuations conjoncturelles en cours. Les débouchés anticipés par les entreprises constituent en effet un déterminant essentiel de l'investissement.

Un ralentissement de la croissance de la demande anticipée par les entreprises peut ainsi se traduire par une forte chute de l'investissement (ce que les économistes appellent l'« *effet accélérateur* » de l'investissement).

A cet effet accélérateur se combine un « *effet multiplicateur* » : la chute de la demande en biens d'équipement des entreprises se traduit elle-même par une diminution des revenus puis de la demande des producteurs en biens d'équipement. L'interaction des mécanismes accélérateur et multiplicateur peut ainsi entraîner des fluctuations de grande ampleur de l'investissement.

Pendant la phase d'expansion de 1985 à 1989, l'évolution de l'investissement paraît avoir été à peu près conforme à ce qu'indiquent les relations économétriques habituelles. Au contraire, pendant la phase de ralentissement de 1991-1993, l'investissement a chuté de 20 %, alors que seulement 8 points de baisse sont expliqués par les déterminants traditionnels.

Le même type d'observation peut être formulé quant à l'évolution de la **consommation des ménages**. Entre 1991 et 1993, le maintien à un niveau élevé du taux d'épargne des ménages s'est traduit par un ralentissement de la consommation largement inexplicable à la lumière des comportements habituels.

Au total, si les agents privés - ménages et entreprises - avaient maintenu leurs comportements passés, le niveau du PIB en 1993 aurait été, selon la Direction de la Prévision, supérieur de 3 % environ à ce qui a été observé.

- **L'influence du marché du travail sur la consommation des ménages.**

Deux déterminants essentiels de la consommation des ménages - **les salaires et le taux d'épargne** - ont connu, dans la période récente de récession, des évolutions imprévues.

La rapidité de la progression du pouvoir d'achat des salaires pendant la phase d'expansion de 1987 à 1989, et surtout celle de son ralentissement pendant la période de récession, semble inhabituelle.

Les évolutions du revenu des ménages ont pesé d'autant plus lourdement sur la consommation que le taux d'épargne s'est maintenu à un niveau élevé. Traditionnellement, la consommation est plus « lisse » que le revenu : les ménages ajustent en effet leur épargne pour maintenir le niveau désiré de la consommation. Le mécanisme ne paraît pas avoir fonctionné au cours du dernier cycle, où **le taux d'épargne n'a pas baissé malgré la chute du revenu**.

Des travaux récents montrent qu'en réalité, le taux d'épargne et les salaires seraient devenus beaucoup **plus sensibles** aux évolutions du **marché du travail** que ce que n'indiqueraient les relations économétriques usuelles. Celles-ci, construites à partir d'évolutions beaucoup moins heurtées qu'aujourd'hui du

chômage, montraient que les salaires et le taux d'épargne dépendaient de **l'évolution du niveau du chômage**. Dans les périodes de fluctuations marquées de l'activité et de l'emploi, il semblerait en réalité que salaires et taux d'épargne soient sensibles à **l'accélération de la variation** du chômage. Autrement dit, salaires et épargne seraient moins déterminés par la tendance du chômage que par la variation de cette tendance. Ceci traduit en fait la modification des comportements dans une phase de progression brutale du chômage : les ménages **anticipent une dégradation accélérée** du marché du travail et non une dégradation constante, ce qui rend encore plus incertaines les perspectives de revenus futurs et renforce **l'épargne de précaution**. De même, en matière salariale, des anticipations d'accélération de la progression du chômage pèsent plus lourdement sur les revendications salariales.

### 3. Le rôle des finances publiques

Habituellement, les finances publiques exercent un effet **spontanément** « contra-cyclique » sur l'activité. En phase d'expansion, les recettes augmentent mécaniquement, à système de prélèvement constant, et les transferts aux ménages diminuent, en particulier l'indemnisation du chômage. Au total, le déficit public se réduit et les finances publiques contribuent à freiner la croissance. En phase de ralentissement, l'enchaînement est inverse : les recettes diminuent, les dépenses progressent et le déficit public s'accroît, ce qui soutient l'activité. On parle alors de « *stabilisation automatique* », puisque ce mécanisme s'exerce en l'absence de modification **discrétionnaire** de la politique budgétaire. La politique budgétaire est **neutre** à long terme si cet effet stabilisateur joue autant en phase de ralentissement qu'en phase d'expansion de l'activité.

Ceci n'a précisément pas été le cas au cours du dernier cycle. La période de forte croissance de la fin des années quatre-vingt a été l'occasion d'un allègement de la fiscalité (TVA et impôt sur les sociétés en particulier) et d'une progression de la dépense publique dont l'impact a été favorable à l'activité, donc procyclique. Le « *déficit structurel* » (voir **graphiques** et explications **l'encadré ci-dessous**) des finances publiques a ainsi progressé à la fin des quatre-vingt, alors que cet accroissement a, en quelque sorte, été masqué par l'impact de la conjoncture sur les finances publiques.

Au contraire, sur la période 1991-1993, le retournement de la conjoncture entraîne un creusement des déficits et révèle le déficit structurel hérité de la période précédente. Dans cette phase, les finances publiques ont ainsi soutenu l'activité grâce au mécanisme de stabilisation automatique.

## Composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public

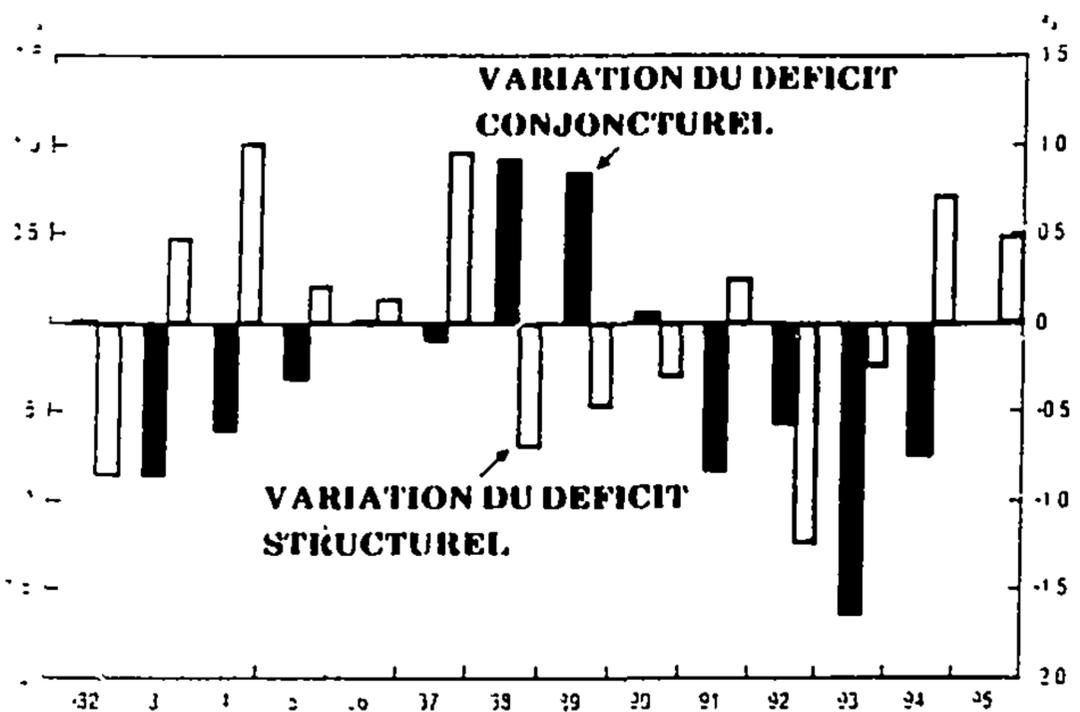
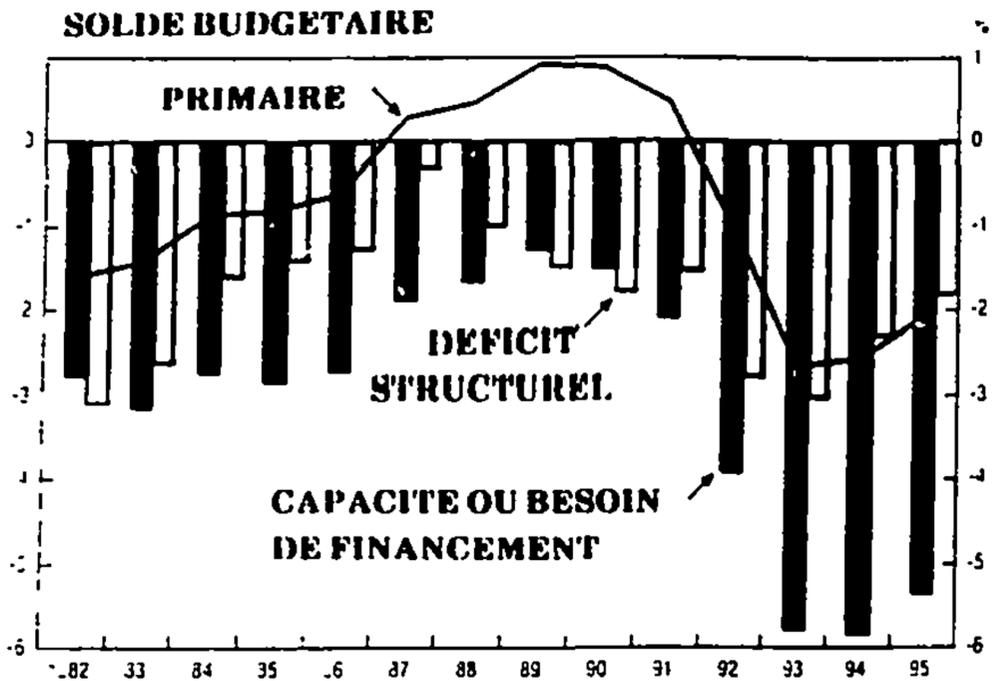
On peut décomposer le déficit public constaté en une part due à l'évolution de la conjoncture, en principe temporaire, et une part structurelle. La première composante donne une image de l'évolution spontanée des finances publiques en fonction de la conjoncture, la seconde donne une idée de l'évolution **discrétionnaire** de la politique budgétaire. Sur la durée d'un cycle, c'est l'évolution de cette seconde composante qui donne le meilleur élément d'appréciation de l'orientation des finances publiques.

En pratique, on estime d'abord la part conjoncturelle du déficit en faisant la différence entre le déficit constaté et le déficit qu'on aurait obtenu si la croissance avait été égale à son « potentiel ». Toute la difficulté de cet exercice réside précisément dans l'estimation de ce potentiel de croissance. Celui-ci est généralement défini comme celui qui résulterait d'une pleine utilisation des capacités de production (travail et capital) sans tensions inflationnistes.

Les estimations de la croissance potentielle et, par voie de conséquence, de la composante conjoncturelle du déficit public peuvent néanmoins sensiblement diverger selon les économistes.

### Evolution des composantes conjoncturelle et structurelle du besoin de financement des administrations.

Administrations publiques  
en pourcentage du PIB



Sources : O.C.D.E.

On se référera, dans les graphiques et les estimations présentés ci-dessus, aux travaux réalisés par le Secrétariat de l'O.C.D.E.<sup>1</sup>

Ceux-ci mettent clairement en évidence l'aggravation du déficit structurel de 1988 à 1990, alors qu'inversement, l'amélioration de la composante conjoncturelle permet de limiter le besoin de financement total.

La rapide dégradation des finances publiques par la suite (de 2 % du PIB en 1991 à 5,75 % en 1994) s'explique principalement par des **facteurs conjoncturels**. Ceux-ci contribuent pour 2,25 points de pourcentage à cette dégradation. Par ailleurs, le maintien de taux d'intérêt réels à un niveau élevé - largement supérieur à celui de la croissance - se traduit par une augmentation des charges d'intérêt qui accroît l'inertie du déficit structurel. La progression des dépenses d'intérêt explique ainsi 0,75 point de pourcentage de l'augmentation du déficit total entre 1991 et 1994.

Les changements de **politique budgétaire**, retracés dans les graphiques ci-dessus par l'évolution du déficit structurel, ont eu un effet plus limité sur l'évolution du déficit total. Celle-ci a été expansionniste en 1992 - forte augmentation du déficit structurel et du déficit total - neutre en 1993 - stabilisation du déficit structurel, mais augmentation du déficit total sous l'effet de la dégradation conjoncturelle - l'O.C.D.E. considérant pour 1994 que « *la stabilisation du déficit... traduit la combinaison d'un resserrement important et de facteurs conjoncturels continuant d'exercer une forte influence négative. Sur la base (...) d'une croissance de la production potentielle de 2,5 % par an depuis le début des années quatre-vingt, la composante structurelle du déficit budgétaire se monterait actuellement à environ 3 % du PIB. Si l'on adopte une hypothèse un peu plus pessimiste - une croissance de la production potentielle de 2,2 %, qui diminue d'autant la dégradation conjoncturelle - le déficit structurel s'élèverait à 4,5 % du PIB* »

---

<sup>1</sup> Voir Etudes économiques de l'O.C.D.E. - FRANCE 1994.

#### 4. Questions pour le moyen terme

Il serait illusoire de tirer des enseignements définitifs d'une histoire économique récente. L'analyse du dernier cycle conduit néanmoins à évoquer deux questions déterminantes pour les perspectives à moyen terme de l'économie française :

- **Quel potentiel de croissance après une récession ?**

Les dernières informations conjoncturelles laissent peu de doute sur les perspectives à court terme de l'économie française : la croissance est revenue. Le débat porte plus aujourd'hui sur le caractère durable à moyen terme de cette croissance : **la récession a-t-elle diminué ou renforcé le potentiel de croissance de l'économie française ?**

Une première réponse peut résulter d'une approche en termes de **croissance potentielle** définie comme la croissance permise par une utilisation maximale des facteurs de production - travail et capital - **sans tensions inflationnistes**<sup>1</sup>.

Cette approche inspire par exemple la philosophie des prévisions à moyen terme de l'OCDE<sup>2</sup>. Cet organisme souligne que les pays européens sortent de la récession avec un niveau de production très inférieur à celui de la production potentielle, ce qui traduit la **sous-utilisation des facteurs de production** (faible taux d'utilisation des capacités de production pour le capital, fort taux de chômage pour le travail).

Cet écart autoriserait pour l'avenir une croissance non inflationniste supérieure à la croissance potentielle, jusqu'à ce que la production effective ait rejoint la production potentielle.

Ce diagnostic est toutefois discuté. Au sortir de la récession de 1993, les taux d'utilisation des capacités de production se situaient à des niveaux historiquement faibles, ce qui **traduit un excès de l'offre productive sur la demande** de biens. Cependant, la forte chute de l'investissement entre 1991 et 1993 a amputé les capacités de production, de telle sorte que le retour à une utilisation normale des capacités de production pourrait être rapide (dès 1995 dans l'industrie manufacturière, selon la Direction de la Prévision).

Certes, grâce aux mécanismes de l'accélérateur et du multiplicateur de l'investissement décrits précédemment (voir page 9) et à la bonne situation

---

<sup>1</sup> Il faut souligner qu'un calcul de la croissance potentielle suppose des estimations des facteurs de production et une modélisation de l'économie qui peuvent conduire à des évaluations très différentes les unes des autres.

<sup>2</sup> Voir « Perspectives économiques » de l'OCDE n° 55, juin 1994, p. 30 et suivantes.

financière des entreprises, l'investissement devrait progresser suffisamment pour qu'à moyen terme le stock de capital s'adapte à la demande. L'interrogation concerne toutefois la phase de transition, pendant laquelle des goulots d'étranglement sur le capital, générateurs de tensions inflationnistes, pourraient apparaître. Une partie des investissements vise à accroître les capacités de production à moyen terme : celles-ci ne s'adaptent donc que progressivement. De plus, une forte croissance de l'investissement stimule la demande et accroît temporairement les tensions sur les capacités de production. Dans un contexte de forte « sensibilité » des marchés financiers, ces tensions inflationnistes, bien que momentanés pourraient entraîner une hausse des taux d'intérêt et un étouffement de la reprise.

Les services de la Commission européenne soulignent par exemple que, faute d'une bonne appréciation de la vigueur de la croissance en 1987 et 1988, les politiques budgétaire et monétaire ont été excessivement expansionnistes, ce qui a renforcé des tensions inflationnistes « normales » à ce stade du cycle et entraîné une hausse des taux d'intérêt<sup>1</sup>.

### • Quelle orientation pour la politique budgétaire ?

Les recommandations de politique économique contenues dans le Livre blanc « *Croissance, compétitivité et emploi* », devenues, en application de l'article 103 du paragraphe A du traité de Maastricht la « Recommandation du Conseil du 22 décembre 1993 », invitent les Etats membres à mettre en oeuvre des politiques de redressement des finances publiques<sup>2</sup>. La diminution de la demande publique qui en résulterait, permettrait de **laisser aux entreprises le temps d'ajuster** leurs investissements et leurs capacités de production à l'évolution de la demande. La reprise pourrait donc se dérouler durablement sans tensions inflationnistes, ce qui autoriserait une baisse des taux d'intérêt. La combinaison de la politique monétaire et de la politique budgétaire serait ainsi plus **équilibrée** qu'à la fin des années quatre-vingt, où les finances publiques se sont dégradées dans un contexte de taux d'intérêt élevés. La Commission souligne également qu'un effort soutenu d'investissement, de nature à améliorer le potentiel de croissance, suppose une progression de l'épargne nationale, ou, autrement dit, qu'une part croissante de l'épargne privée soit libérée par la diminution des déficits publics.

Quelle que soit la validité de cette analyse, la priorité à accorder au redressement des finances publiques n'est pas contestable. L'augmentation des dettes publiques en Europe et leur « dynamique explosive »<sup>3</sup> rendent inéluctable un assainissement des finances publiques à moyen terme.

<sup>1</sup> Voir *Economie européenne*, Rapport économique annuel pour 1994, n° 56, pages 16 et 17.

<sup>2</sup> Voir *Economie européenne*, n° 55, 1993.

<sup>3</sup> Comme votre Délégation l'a déjà expliqué (voir Rapport d'information Sénat n° 52, 1992-1993, page 91), le solde primaire (c'est-à-dire le solde budgétaire hors charges d'intérêt) requis pour stabiliser le montant de la dette exprimé en pourcentage du PIB est égal à :  
Solde primaire requis - stock de dette accumulée x (taux d'intérêt nominal - taux de croissance nominal du PIB) / 100.

Cette relation illustre la dynamique « explosive » de la dette, lorsque le taux d'intérêt est supérieur aux taux de croissance en valeur et que le stock de dette accumulée est important.

- 15 -

Mais à quel rythme ce redressement doit-il intervenir ? Doit-il se contenter d'épouser l'amélioration conjoncturelle grâce à une progression des recettes et une diminution des dépenses exprimées en pourcentage du PIB, ou doit-il résulter d'une orientation résolument restrictive de la politique budgétaire ?

Ainsi formulée, la question exclut toute orientation accommodante de la politique budgétaire, comme ce fut le cas dans les pays européens pendant la phase d'expansion de la fin des années quatre-vingt.

Elle met également en évidence la « *ligne de crête* » sur laquelle est condamnée à évoluer la politique budgétaire en Europe au cours des prochaines années :

- si elle est simplement neutre, elle n'empêchera pas la progression des dettes publiques, laquelle va peser sur les taux d'intérêt à long terme ;
- si elle est délibérément restrictive, elle peut rompre l'équilibre de la reprise.

C'est dans cette seconde voie que se sont engagés les pays de l'Union européenne en présentant des programmes de redressement des finances publiques dans le cadre des procédures instituées par le Traité de Maastricht.

Votre Délégation a souvent insisté sur les effets de l'**interdépendance** des économies européennes pour la politique budgétaire. Si un pays mène **isolément** une politique budgétaire restrictive, son insertion dans le commerce international permet qu'une partie de cette rigueur soit en quelque sorte « absorbée » par ses partenaires. Mais dans le cas d'une politique budgétaire restrictive appliquée dans **l'ensemble de l'Union européenne**, cette rigueur a un impact récessif beaucoup plus fort compte tenu du faible degré d'ouverture de la zone européenne considérée dans son ensemble<sup>1</sup>.

Certains objectent que les modèles « keynésiens » traditionnels sont relativement impuissants à rendre compte des effets éventuels d'une réduction des déficits publics sur les taux d'intérêt. Leur appréciation de l'impact de la politique budgétaire dépend en outre de l'évolution des grandes masses des budgets publics, alors que le niveau atteint par les dépenses et les recettes publiques inviterait plutôt à analyser leur structure et leur **efficacité**. Ou, comment rendre « *l'Etat providence plus svelte et plus efficace* » selon l'expression de MM. Jacques DREZE et Edmond MALINVAUD<sup>2</sup> ? La recette reste à inventer, même si le Rapport au Premier Ministre de la Commission présidée par M. Alain MINC avance sur ce sujet quelques propositions novatrices.

---

Pendant les années soixante-dix, où, en raison de l'inflation, le taux d'intérêt était inférieur au taux de croissance en valeur du PIB, un **déficit primaire** de 2 % du PIB suffisait à stabiliser le ratio dette/PIB ; il faut aujourd'hui un **excédent primaire** de 1,5 % du PIB environ.

<sup>1</sup> Selon les modèles macroéconomiques, une réduction *ex ante* du déficit public de 1 % du PIB dans l'ensemble des pays européens se traduit par une réduction *ex post* du PIB de 2,2 % et du déficit public de 0,2 % seulement, alors qu'une réduction du déficit public de 1 % du PIB dans un seul pays se traduit par une réduction *ex post* du PIB de 1 % et du déficit public de 0,6 % dans ce pays.

<sup>2</sup> Dans leur rapport « *Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne* ». Ce rapport est intégralement reproduit dans la Revue de l'OFCE n° 49, Avril 1994.

Par ces quelques réflexions, votre rapporteur souhaite ainsi rappeler que si « le *“choix du marché”* signifie une *autonomie croissante de l'économique* »<sup>1</sup>, il dépend néanmoins de **l'orientation à moyen terme** des politiques économiques de garantir le fragile équilibre de la reprise.

---

<sup>1</sup> Selon le rapport du Groupe « Perspectives économiques » du Commissariat Général du Plan présidé par M. Gérard MAAREK.

## II - SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS A MOYEN TERME POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Après deux années de ralentissement (1991-1992) et une année de récession (1993), l'économie française a retrouvé en 1994 le chemin de l'expansion et de la création d'emplois. Alors qu'il y a un an, la plupart des prévisions à court terme étaient encore pessimistes, la reprise se déroule pourtant selon un scénario « classique ». Par rapport aux enchaînements habituels d'une reprise, les **délais** sont toutefois **raccourcis**, ce qui, par parenthèse, confirmerait le diagnostic d'une cyclicité - ou d'une instabilité - accrue de l'économie française.

Le ralentissement du déstockage dans les entreprises a été, en début d'année, le facteur déclenchant de la reprise. Par la suite, la croissance s'est appuyée sur un redressement de la demande intérieure.

La consommation, soutenue en début d'année par les mesures gouvernementales (prime à la casse dans l'automobile, reconduction de l'allocation de rentrée scolaire), se maintient grâce à une amélioration du climat de confiance des ménages (qui se traduit par une baisse de leur taux d'épargne) et au redressement de l'emploi.

L'investissement des entreprises est également dans une phase de redémarrage. Les entreprises anticipent une amélioration de leurs débouchés et disposent par ailleurs de réserves financières importantes. Enfin, l'environnement international de la France s'améliore, en raison du dynamisme des économies anglo-saxonnes et du redressement plus marqué que prévu en Allemagne, en Italie ou en Espagne.

Dans la mesure où la croissance économique est un processus qui, au moins à court terme, « **s'auto-entretient** », ces évolutions favorables devraient se confirmer en 1995. Selon la plupart des prévisions, le taux de croissance du PIB devrait être supérieur à 3 %. **Ce regain de croissance peut-il s'amplifier et être durable ?**

C'est pour tenter de répondre à cette question que votre rapporteur présente dans ce chapitre les principaux résultats des projections réalisées pour le Service des Etudes du Sénat, par l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), à l'aide du modèle MOSAÏQUE.

Une présentation exhaustive de ces simulations est par ailleurs annexée à ce rapport (cf. **Annexe n° 1**).

Les perspectives économiques françaises sont extrêmement dépendantes de l'environnement international. Or, s'agissant du moyen terme, celles-ci sont évidemment incertaines. La question de l'ampleur et de la durée du cycle de croissance, qui s'est amorcé en 1994, se pose aussi chez les partenaires de la France. De manière à explorer le champ des évolutions possibles, **deux scénarios** sont étudiés. **Le premier** est caractérisé par une **croissance tendancielle** relativement modérée dans la plupart des pays (2,5 % en moyenne annuelle pour

les pays de l'OCDE entre 1994 et 2000). Le **second** suppose une **accélération de la reprise** et une croissance plus élevée à moyen terme (3,4 % pour les pays de l'OCDE en moyenne annuelle).

Votre rapporteur a souvent souligné l'intérêt et les limites de projections réalisées à l'aide de modèles macroéconomiques. Ceux-ci offrent un cadre global parfaitement cohérent, fondé sur l'observation des comportements passés. Mais, ne pouvant pas « anticiper » une modification de ces comportements ou de l'environnement économique, une projection constitue beaucoup plus **une prolongation et une illustration des tendances en cours** qu'une prévision. Par ailleurs, un modèle est par nature relativement « linéaire » et ne prend pas pleinement en compte les variations de court terme, alors que précisément, comme cela a été décrit plus haut, l'économie française pourrait se caractériser désormais par des fluctuations cycliques de forte amplitude.

Aussi, afin d'offrir un panorama plus complet, ces projections sont comparées à des prévisions hors modèle et « à dire d'expert ». Celles-ci n'ont pas le même souci de cohérence globale, mais tentent d'intégrer un diagnostic sur la nature cyclique de l'activité ou sur des modifications éventuelles de comportements. Les prévisions de deux organismes dont le Service des Etudes du Sénat suit régulièrement les travaux, le **Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (BIPE)** et le **Centre de Recherches pour l'Expansion et le Développement de l'Economie (REXECODE)**, sont également présentées ci-dessous.

## **1. Quelle croissance à l'horizon 2000 ?**

- **Les hypothèses d'environnement international**

L'économie française est largement ouverte au commerce international et, de ce fait, les fluctuations de la demande mondiale rejouent **directement** sur la croissance française. L'insertion de notre économie dans un cycle international, mise en évidence dans la première partie de ce chapitre, est en outre renforcée par des effets **indirects** puissants. Les anticipations des agents nationaux dépendent des perspectives d'activité chez nos partenaires. Ainsi l'annonce d'une reprise en Allemagne est-elle favorablement accueillie par nos entreprises et peut-elle encourager leurs investissements. De même, la globalisation des marchés financiers contribue à la diffusion des fluctuations de variables essentielles, tels que taux d'intérêt et taux de change.

Lorsqu'on réalise une projection de l'économie française à l'aide d'un modèle **national** comme le modèle MOSAÏQUE, les **hypothèses** retenues en matière d'environnement international sont donc décisives<sup>1</sup>.

Elles sont pourtant difficiles à établir puisque les économies européennes connaissent des problèmes identiques à ceux de l'économie française.

Deux scénarios divergents, réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE sont ainsi présentés, pour échapper, autant que possible, à cette difficulté.

- Le « **scénario MOSAÏQUE 1** » est un scénario « tendanciel », c'est-à-dire qu'il prolonge, à quelques nuances près, la croissance des vingt dernières années (soit 2,7 % par an pour l'OCDE et 2,3 % pour l'Union européenne entre 1973 et 1993). C'est aussi le scénario le plus consensuel, puisque l'usage veut que des prévisions à moyen terme divergent généralement assez peu des tendances passées, que ceci résulte d'un choix délibéré ou d'un « conditionnement » du passé.

L'hypothèse retenue est celle d'une croissance annuelle moyenne de 2,5 % à la fois pour l'OCDE et l'Union européenne. Le scénario décrit certes un « surajustement » - c'est-à-dire une croissance supérieure à la croissance potentielle - en début de période. Ce surajustement résulte d'une **reprise cyclique** tirée par l'**investissement** des entreprises. Par la suite, la croissance américaine se ralentit, le creux du cycle étant atteint en 1997. De même, la croissance en Europe fléchirait après 1995 du fait du ralentissement de l'investissement des entreprises, d'un environnement international moins porteur (moindre croissance américaine) et de l'absence de composantes de la demande interne suffisamment dynamiques pour prendre le relais. Ce scénario retient en effet l'hypothèse que les gouvernements européens se fixeront comme **objectif prioritaire**, le respect des critères de Maastricht et la **réduction des déficits publics**. Les dépenses publiques accompagneraient donc, au mieux, la croissance économique. De même, la consommation des ménages ne progresserait que modérément, du fait de la faible croissance du revenu - le chômage élevé pesant sur les salaires - et du poids des prélèvements fiscaux. Dans ce contexte, la croissance européenne serait, en fin de période, à peine supérieure à 2 %.

L'inflation poursuivrait son ralentissement chez nos partenaires à l'horizon de la projection. L'inflation américaine serait un peu plus élevée à court terme, mais diminuerait avec le ralentissement de la croissance : elle fluctuerait autour de 3 - 4 % sur la période. Le Japon ne connaîtrait pas d'inflation et elle continuerait de ralentir en Europe (environ 2 % en fin de période).

Le BIPE et REXECODE présentent des prévisions comparables à ce scénario : le taux de croissance annuel moyen des pays de l'OCDE (2,4 % pour REXECODE, 2,5 % pour le BIPE) correspond à une prolongation de la tendance de long terme. Le **profil annuel** y est toutefois plus **marqué** que dans le scénario MOSAÏQUE 1 (cf. **graphique ci-après**). Le BIPE notamment envisage une forte reprise en début de période avec des taux de croissance en 1995 et 1996 bien

---

<sup>1</sup> Au contraire, dans un modèle multinational - tel que le modèle MIMOSA par exemple -, les évolutions macroéconomiques dans les principaux pays ou zones de l'économie mondiale résultent du fonctionnement spontané du modèle et non d'hypothèses.

au-delà de 3 %, suivie par la suite par un fort ralentissement imputable au cycle de l'activité aux Etats-Unis. A partir de l'observation des cycles passés, cet organisme prévoit un **ralentissement de l'économie américaine** à partir de 1996, débouchant sur une récession en 1998. L'Europe épouserait progressivement le cycle de l'activité américaine, le décalage conjoncturel avec les Etats-Unis, imputable au choc de la réunification allemande qui a dopé « artificiellement » la croissance européenne, disparaissant progressivement.

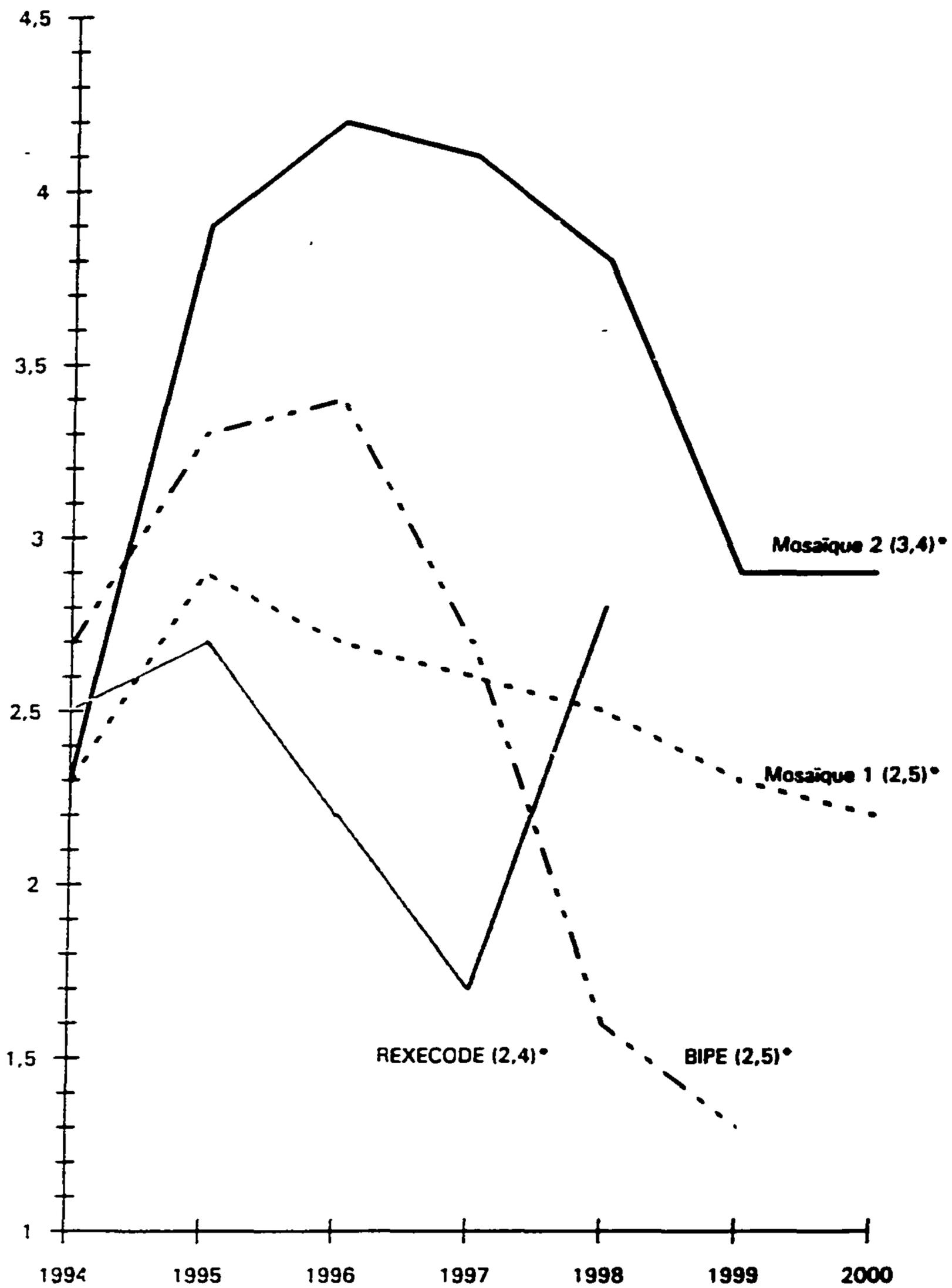
La prévision de REXECODE insiste sur la médiocrité de la croissance européenne, en raison de la nécessité de résorber les déficits publics, et des tensions sur les taux d'intérêt à long terme que ces déficits entraînent.

- Le « **scénario MOSAÏQUE 2** » retient l'hypothèse d'une croissance plus forte en Europe, aussi bien à court qu'à moyen terme. La croissance européenne serait de 4 % en 1995 et un peu plus vigoureuse tout au long de la projection (4,5 % en 1996 et 1997 et 3 % en fin de période). Le cycle de croissance plus favorable permet une amélioration des comptes publics, et donc de desserrer certaines contraintes pesant sur la demande (moindre augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages...).

La croissance étant durablement supérieure à la croissance potentielle, des tensions inflationnistes peuvent apparaître. Le taux d'inflation moyen de nos partenaires est ainsi supérieur d'un demi-point à celui du scénario 1.

Mais, lorsqu'on décrit ce scénario, une question vient naturellement à l'esprit : pourquoi la croissance en Europe serait-elle plus forte (que dans le scénario 1), alors que **l'environnement extérieur** de l'économie européenne n'est **pas modifié** ? La réponse implicite se trouve certainement dans **l'orientation des politiques budgétaires**. Alors que dans le scénario 1 on retient l'hypothèse d'un redressement délibéré et « le plus rapide possible » des déficits publics en Europe, **l'hypothèse sous-jacente** - mais la fragilité de l'exercice tient à ce qu'il ne s'agit précisément que d'une hypothèse... - du scénario 2 est que les politiques budgétaires sont plus accommodantes et que la résorption des déficits publics est moins rapide en début de période, ce qui autoriserait une croissance plus forte.

# Prévision de croissance des pays de l'OCDE



\*Taux de croissance annuel moyen

## • Les hypothèses de politique budgétaire

Pour l'économie française, les hypothèses de politique budgétaire s'inspirent de la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

Les dépenses des administrations connaîtraient une inflexion marquée par rapport à la tendance passée. Les consommations intermédiaires et les investissements publics croîtraient respectivement de 0,7 % et 1,8 % par an en moyenne entre 1994 et 2000, après 2,7 % et 5,5 % de 1988 à 1993.

Les dépenses des administrations de **Sécurité sociale** ralentiraient également, en particulier les dépenses de santé qui ne croîtraient plus, à prix constant, que de 2,1 % par an en moyenne de 1994 à 2000, après 3 % de 1988 à 1993. Les prestations **vieillesse**, indexées sur l'évolution des prix hors tabac, augmenteraient de 3,6 % en moyenne en francs constants, prolongeant ainsi le ralentissement observé depuis 1986.

Malgré le ralentissement des dépenses, les besoins de financement de la Sécurité sociale resteraient élevés en début de période. La projection prévoit donc une augmentation de la C.S.G. de 1,6 point en 1995, puis de 0,5 point par an par la suite. Le taux de la C.S.G. s'élèverait ainsi à 6,5 % en 2000. Dans le scénario **MOSAÏQUE 2**, le rétablissement des finances publiques serait plus rapide, de sorte que le taux de la C.S.G. resterait inchangé à partir de 1997.

## • Le profil de croissance de l'économie française

Selon les scénarios tendanciels, le taux de croissance moyen de l'économie française (2,4 % selon **MOSAÏQUE 1**, 2,7 % selon **REXECODE**, 2,3 % selon le **BIPE**) est comparable à celui de ses partenaires, tel qu'il résulte des hypothèses d'environnement international retenues.

Cette croissance assez **modérée** en moyenne, qui correspond toutefois à la tendance de long terme de l'économie française (2,3 % entre 1973 et 1993), serait obtenue avec un **profil** relativement **contrasté**, en particulier pour les prévisions « hors modèle » du **BIPE** et de **REXECODE** (cf. **graphique ci-dessous**) : forte croissance en 1995 et 1996, puis ralentissement jusqu'à un point bas en fin de période.

Toutefois, les taux de croissance les plus importants obtenus sur la période (soit en 1995 et 1996, respectivement 3,5 % et 3 % pour **MOSAÏQUE 1**, 2,6 % et 3,4 % pour **REXECODE**, 3,2 % et 3,8 % pour le **BIPE**<sup>1</sup>) restent très inférieurs aux « pointes » de la phase d'expansion de la seconde moitié des années quatre-vingt (soit 4,5 % et 4,8 % en 1988 et 1989).

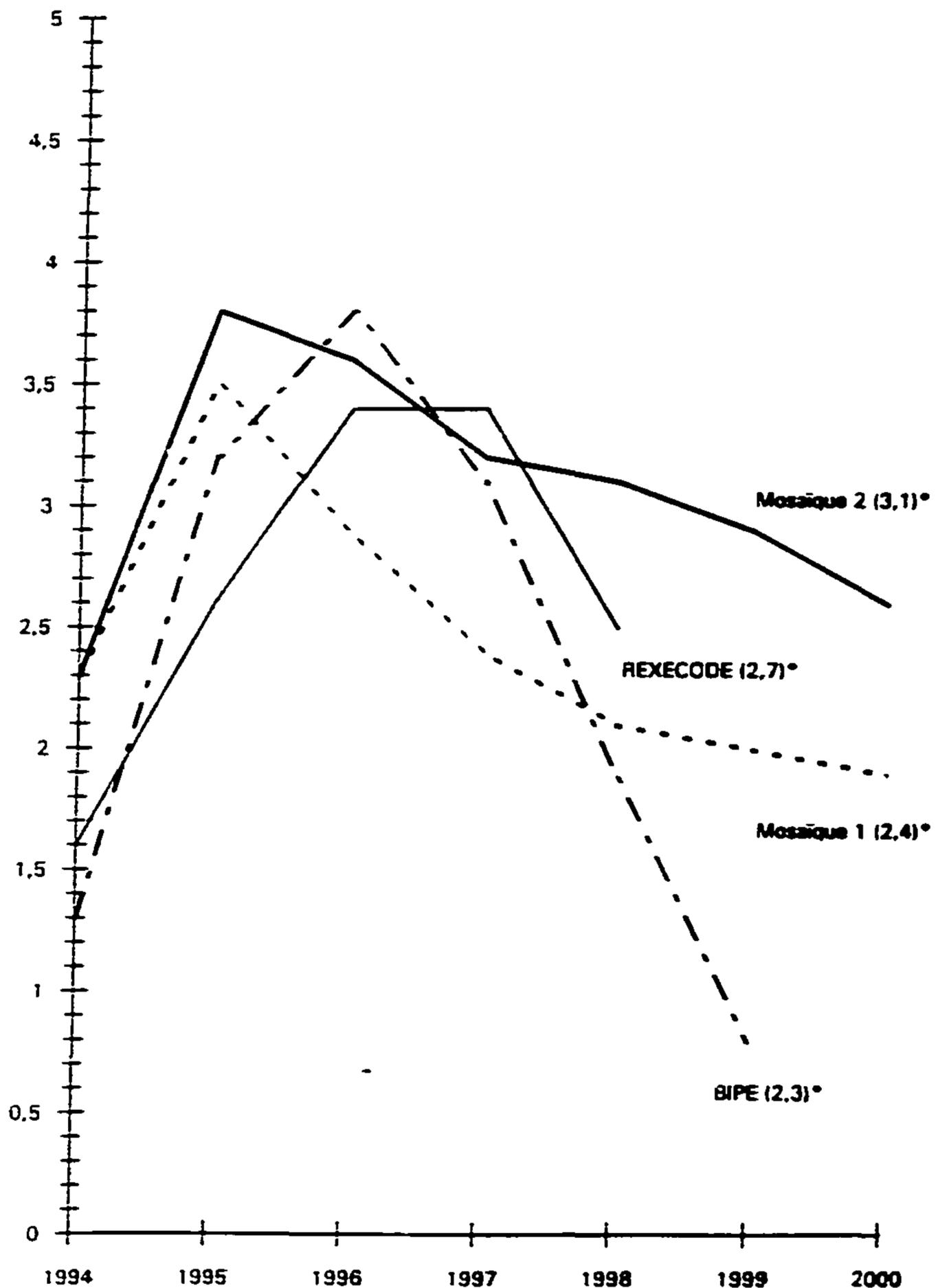
---

<sup>1</sup> Pour le taux de croissance du **PIB marchand**.

Plus globalement, les perspectives de croissance à moyen terme demeurent en deçà de celles du dernier cycle d'expansion de l'économie française (3,5 % par an entre 1986 et 1990).

Même dans le scénario MOSAÏQUE 2 - où l'on a retenu l'hypothèse d'une forte croissance de nos partenaires -, le taux de croissance annuel moyen - soit 3,1 % - est également inférieur à celui de la période 1986-1990. Il est encore plus frappant de noter que, dans ce scénario, la performance de croissance de l'économie française est nettement inférieure à celle de ses partenaires (3,6 % en moyenne pour l'Union européenne et 3,5 % pour l'OCDE).

### Taux de croissance du PIB marchand FRANCE



\* Taux de croissance annuel moyen

## • Le contenu de la croissance

Le **tableau** ci-dessous compare les principaux équilibres macréconomiques des deux scénarios simulés avec le modèle MOSAÏQUE avec ceux de la phase d'expansion du cycle précédent (1986-1990).

Il permet de distinguer les composantes les plus **dynamiques** de la croissance à moyen terme de ses composantes les moins dynamiques.

L'**investissement** des entreprises constitue ainsi le soutien le plus marquant à la croissance. Cela résulte du mécanisme de l'« accélérateur » et du « multiplicateur » de l'investissement, caractéristique d'une phase de reprise. Toutefois, après une forte progression en 1995, 1996 et 1997 (soit respectivement + 9,1 %, + 9,1% et 5,8% dans le scénario MOSAÏQUE 1, et + 10 %, + 12,2 % et 9,5 % dans le scénario MOSAÏQUE 2) et après « la remise à niveau » des capacités de production, l'investissement des entreprises ralentit par la suite très sensiblement en raison de **perspectives de demande** médiocres. Il en résulte que dans les deux scénarios, l'investissement des entreprises évolue en moyenne moins vite qu'au cours de la période 1986-1990.

La contribution des **échanges extérieurs** à la croissance, légèrement négative en début de période, redevient positive en fin de période, en particulier dans le scénario MOSAÏQUE 2 en raison de la forte progression de la demande adressée à la France. Au total, l'évolution du commerce extérieur apparaît plus favorable qu'au cours de la période 1986-1990, en raison des gains de compétitivité de l'économie française.

Inversement, le tableau ci-dessus illustre la faiblesse de la demande finale intérieure à moyen terme. En effet, le niveau du chômage pèse sur l'évolution des salaires. De plus, l'hypothèse retenue d'un rééquilibrage des comptes publics se traduit par une augmentation de la C.S.G. (de 1,6 point en 1995 et de 0,5 point chaque année suivante dans le scénario 1) qui ampute le revenu des ménages. En conséquence, la **consommation des ménages** progresse beaucoup moins rapidement qu'au cours de la période 1986-1990 et ce, malgré une baisse du taux d'épargne.

De même, l'hypothèse d'une réduction significative du rythme de progression des **dépenses des administrations publiques** en biens et services contribue au freinage de la demande intérieure.

Au total, la comparaison des perspectives de l'économie française à l'horizon 2000 avec la phase d'expansion de l'activité 1986-1990, montre que si l'économie française peut répondre facilement aux sollicitations de la croissance de ses partenaires, le ralentissement de la demande interne est tel qu'**elle ne paraît pas pouvoir constituer, en Europe, un pôle très dynamique à moyen terme.**

## Evolution de l'équilibre Ressources - Emplois

Taux de croissance annuels moyens en %	1986 - 1990	1994 - 2000 MOSAÏQUE 1	1994 - 2000 MOSAÏQUE 2
PIB marchand .....	3,5	2,4	3,1
Importations .....	7,5	6,2	7,4
Exportations .....	5,0	6,1	7,5
Consommation des ménages .....	3,2	1,8	2,1
Investissements des entreprises .....	7,0	4,0	6,0
Investissements des ménages .....	3,8	3,9	5,1
Dépenses publiques en biens et services...	4,1	1,3	1,3

*Source : Modèle MOSAÏQUE - OFCE.*

### 2. Quelle évolution des salaires et quel partage de la valeur ajoutée ?

La question de l'évolution des salaires est certainement le « fil rouge » des travaux des groupes d'experts réunis par le Commissariat Général du Plan pour réfléchir aux perspectives macroéconomiques

Depuis le rapport du groupe présidé en 1989 par M. Paul DUBOIS jusqu'au rapport du groupe présidé en 1994 par M. Gérard MAAREK, on est frappé par la remarquable constance des analyses et des recommandations en matière salariale.

Le diagnostic paraît en effet peu contestable : **le partage des fruits de la croissance** serait en France beaucoup plus **favorable aux salaires** - en fait au coût salarial total -, et **défavorable à l'emploi**, que chez la plupart de ses partenaires. Le rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC « *La France de l'an 2000* » souligne ainsi qu'« *au cours de la période 1980-1991 - et malgré la rigueur salariale introduite après 1983 -, plus de la moitié de la croissance de la valeur ajoutée a été consacrée aux salaires. Les comparaisons internationales sont édifiantes : au cours de la même période, seuls 20 % de la croissance de la valeur ajoutée ont été consacrés aux salaires en Allemagne et aux Etats-Unis, et 36 % au Japon. En revanche, en France, seulement 5 % de la croissance de cette valeur ajoutée résulte de la création d'emplois, contre 20 % en Allemagne et au Japon et 43 % aux Etats-Unis* ».

**Comment expliquer cette spécificité française et comment renforcer le contenu en emplois de la croissance ?**

Le rapport du Groupe présidé par M. Gérard MAAREK propose une réflexion extrêmement dense et instructive pour répondre à la première question. Au risque de simplifier à l'excès le propos des auteurs, quelques conclusions essentielles s'en dégagent :

- « *le chômage des travailleurs non-qualifiés en France serait pour une grande partie imputable au niveau trop élevé du coût du travail associé au SMIC.* » La Commission présidée par M. Alain MINC déduit par ailleurs de ce constat une recommandation « *raisonnable* » pour la fixation du SMIC : « *au minimum remettre en cause le principe du coup de pouce..., et, au maximum, revenir à la simple indexation sur les prix* ».

- **les salariés en place** seraient en France favorisés par les modes de négociation et leur contenu. Non seulement, les négociations d'entreprise se développent au détriment des négociations plus centralisées, ce qui permet d'accroître le rôle des travailleurs en place, mais, en outre, ces négociations resteraient centrées sur les salaires et exclueraient les aspects plus favorables au développement de l'emploi (gestion prévisionnelle des emplois, aménagement du temps de travail...). Cela permet à ces salariés d'obtenir des rémunérations supérieures à celles qui permettraient des embauches supplémentaires et équilibreraient le marché du travail. En outre, « *la priorité accordée... à la revalorisation des salaires, lors de la reprise de l'économie après un creux conjoncturel, relève de ce type de comportement ; elle a pour conséquence d'empêcher l'emploi de retrouver son niveau initial* ».

Afin d'infléchir ces comportements, le rapport du Groupe présidé par M. Gérard MAAREK reprend une conclusion récurrente des travaux d'experts associés au Commissariat Général du Plan, et en particulier du rapport du Groupe présidé en 1992 par M. J.M. CHARPIN : « *... il serait utile de favoriser toutes les formules qui accroissent la sensibilité du salaire à la situation de l'entreprise. Parmi elles, le partage du profit introduirait une plus grande sensibilité du salaire à la conjoncture et, corrélativement, une moins grande sensibilité de l'emploi. On éviterait ainsi nombre de licenciements dont les effets négatifs peuvent être durables s'il en résulte une détérioration du capital humain* ».

Ce type de mécanisme permettrait en effet d'infléchir la rigidité salariale supposée de l'économie française et européenne<sup>1</sup>, de telle sorte qu'avec un coût du travail qui fluctuerait en phase avec la conjoncture économique, les entreprises seraient moins contraintes de diminuer leur emploi dans la phase basse du cycle.

Mais, sans négliger ces pistes de réflexion, il paraît nécessaire à la compréhension de la question du contenu en emplois de la croissance de la formuler en termes macroéconomiques. Quel est, du point de vue de l'optimum économique à moyen terme, le type de **partage des fruits de la croissance** qu'il convient de rechercher ? Ce qui revient à se demander : quelle est l'évolution des salaires la plus favorable à la croissance et l'emploi ?

Votre rapporteur n'a évidemment pas la prétention de répondre à une question aussi fondamentale, mais simplement de contribuer à ce qu'elle soit posée de manière plus claire.

---

<sup>1</sup> L'étude réalisée pour votre Délégation par l'OFCE sur « *La persistance du chômage en Europe* » conclut cependant que les rigidités salariales ne seraient pas plus fortes en Europe qu'aux Etats-Unis - Rapport Sénat n° 504, 1993-1994.

La principale confusion tient à ce que la question du partage des fruits de la croissance mélange souvent deux questions en réalité antinomiques.

La première question est : « **Le pouvoir d'achat des salariés peut-il augmenter comme la productivité** (ce qui a pour conséquence que le partage de la valeur ajoutée des entreprises entre les salaires et les profits reste inchangé), ou **doit-il augmenter moins vite que la productivité** (de façon à accroître la part des profits dans la valeur ajoutée)<sup>1</sup> ? »

La seconde est : « La modération salariale peut-elle entraîner un enrichissement du contenu en emplois de la croissance, **donc un ralentissement de la productivité**, ou autrement dit, l'emploi est-il sensible à l'évolution du coût du travail ? »

Ces deux questions sont parfois confondues, comme le montre une phrase en exergue du rapport de la Commission présidé par M. Alain MINC : « *La Commission pense que le coût salarial par tête, au cours de cette phase [...], doit augmenter moins vite que la productivité, afin que le surplus dégagé par la croissance soit prioritairement affecté à la création d'emplois* ».

Or, les deux propositions contenues dans cette phrase sont contradictoires : si le surplus dégagé par la croissance est prioritairement affecté à la création d'emplois, le contenu en emplois de la croissance est effectivement enrichi, ce qui revient à dire que la productivité progresse moins vite. Mais ce n'est pas parce que le salaire progresse moins vite que la productivité, que la productivité progressera moins vite...

Les auteurs ont certainement voulu signifier qu'ils souhaitent la poursuite de la modération salariale afin de favoriser l'emploi. Mais la rédaction retenue, et notamment la proposition selon laquelle « *le coût salarial par tête doit augmenter moins vite que la productivité* », est lourde de sens. Car il n'est pas certain qu'elle suffise en elle-même à **garantir une évolution plus favorable de l'emploi**.

Les scénarios réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE montrent ainsi qu'en raison d'un chômage élevé, la progression des salaires serait très modérée (1 % par an en moyenne environ) et inférieure à la progression de la productivité du travail (2 % par an environ, selon l'hypothèse retenue dans la projection). Il en résulte certes, dans ces scénarios, une augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée, et une amélioration des comptes des entreprises (le taux d'autofinancement, soit le rapport entre l'épargne des entreprises et leur investissement, reste à un niveau anormal sur longue période, supérieur à 100 %). Mais la reprise bute par la suite sur une insuffisance de la demande des ménages.

Le constat mis en évidence par le modèle rejoint une des conclusions du rapport remis à M. le Président du Sénat par le Groupe International de Politique Economique de l'OFCE « *Pour l'emploi et la cohésion sociale* » : « *Le moyen de retrouver un niveau élevé d'emploi n'est pas de renoncer à la croissance de la productivité, mais plutôt de créer les conditions pour que la demande globale s'établisse à un niveau suffisant pour que les capacités productives soient*

---

<sup>1</sup> Il faut en effet rappeler que si le salaire par tête évolue comme la productivité, la masse salariale (soit le salaire par tête multiplié par le nombre de travailleurs) évolue comme la production (soit la productivité par travailleur que multiplie le nombre de travailleurs) et donc que le partage salaires-profits est inchangé.

*pleinement utilisées* ». Ce que l'on pourrait résumer par la métaphore célèbre reprise dans ce rapport : « *Offre et demande sont comme les deux lames d'un ciseau* ».

Ainsi la recommandation qui semblerait le mieux correspondre à l'« optimum économique à moyen terme » serait que le salaire évolue **comme la productivité et non moins vite**. Seules **trois considérations** justifieraient que le salaire évolue moins vite que la productivité :

- les comptes des entreprises seraient très dégradés, ce qui nécessiterait un redressement, mais ce n'est manifestement pas le cas aujourd'hui ;

- l'exigence d'augmenter la croissance potentielle de l'économie - donc ses capacités de production - supposerait une augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée. A l'appui de cette thèse<sup>1</sup>, certains économistes font valoir que la croissance est devenue de plus en plus « gourmande en capital », c'est-à-dire que le volume de capital nécessaire par unité produite augmente régulièrement. Il en résulte que pour un **même rythme de croissance**, le taux d'**investissement** doit **augmenter**. Ce qui justifierait d'autant plus une augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée que l'investissement est rendu plus onéreux par des **taux d'intérêt élevés** ;

- l'augmentation de la part des profits des entreprises dans la valeur ajoutée entraînerait une amélioration de la **compétitivité** favorable à l'emploi. Ceci sous-tendait notamment les recommandations des groupes d'experts réunis par le Commissariat Général du Plan dans les années quatre-vingt. Cette réflexion paraît moins présente aujourd'hui, l'expérience montrant que ceci n'est efficace que si nos partenaires européens ne suivent pas la même stratégie...

Moins discutable semble la recommandation de modération salariale si l'on considère qu'elle se traduira par un enrichissement du contenu en emplois de la croissance. Le rapport du Groupe présidé par M. Gérard MAAREK met ainsi en évidence, à la lumière de travaux récents, une **sensibilité à moyen terme** de la demande de travail - surtout pour le travail non qualifié - à son coût.

### **3. Une croissance tirée par les échanges extérieurs ?**

Le Commissariat Général du Plan et l'INSEE ont organisé au printemps dernier une « Conférence des Planificateurs européens ». A cette occasion, les services de planification des pays **européens** ont présenté les prévisions à moyen terme pour leur pays.

La **symétrie** de ces prévisions nationales est tout à fait instructive. Toutes les délégations ont insisté en effet sur la **faiblesse de la demande interne** dans leur pays, en raison de la contrainte du chômage et des déficits publics, mais sur la contribution positive à la croissance de la reprise chez leurs partenaires. On retrouve là les caractéristiques des scénarios présentés ci-dessus et réalisés à l'aide

---

<sup>1</sup> Développée par l'Equipe responsable du modèle MIMOSA, elle est présentée par votre Délégation dans son rapport d'information SENAT n° 52, 1992-1993.

du modèle MOSAÏQUE. Si chaque pays compte sur la **reprise de ses partenaires** pour soutenir sa croissance, on perçoit clairement le **risque** qui affecte la crédibilité de ces prévisions à moyen terme.

Le scénario MOSAÏQUE 2 illustre jusqu'à la caricature - ce qui le rend par ailleurs peu plausible - ces stratégies « non coopératives ». Dans ce scénario, l'économie française joue le rôle de passager clandestin de la reprise : elle profite d'un environnement international dynamique, qui soutient sa croissance et lui permet par ailleurs de mener une politique budgétaire orientée vers un rétablissement rapide des comptes publics.

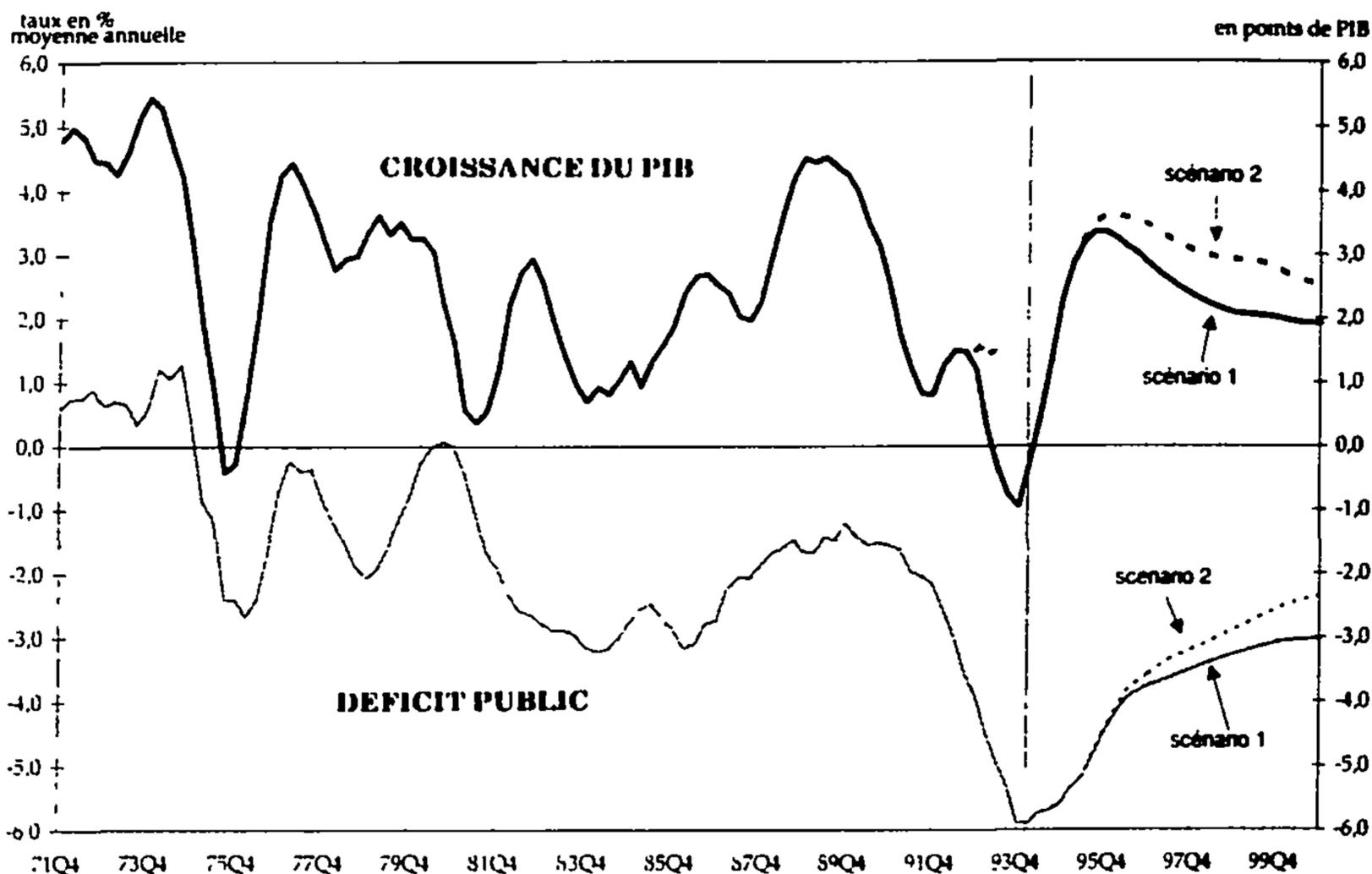
#### **4. Quelle évolution pour les finances publiques ?**

Les scénarios « tendanciels » (MOSAÏQUE 1, BIPE, REXECODE) reposent sur des hypothèses de politique budgétaire convergentes, en particulier celle d'une progression des dépenses publiques moins rapide que celle du PIB (ce qui constitue une inversion notable de la tendance). Avec des taux de croissance du PIB proches, il n'est pas surprenant de constater qu'ils se traduisent par des résultats peu différents en matière de **solde des administrations publiques**.

Ainsi le besoin de financement des administrations publiques serait de 3,5 % du PIB en 1997 selon MOSAÏQUE 1 et de 3,4 % du PIB selon REXECODE. Le BIPE obtient toutefois un résultat légèrement plus favorable en raison d'une croissance plus forte sur les années 1995-1997 : le déficit public serait inférieur à 3 % du PIB en 1997 ; il se dégraderait toutefois en 1999 en raison du fort ralentissement de l'activité, alors qu'il continuerait à se redresser selon le scénario MOSAÏQUE 1 pour atteindre 3 % du PIB en 2000.

Le lien entre croissance et évolution du déficit public est clairement illustré, s'il en était besoin, par le **graphique ci-dessous** :

## Croissance du PIB et évolution du déficit public



Source : Modèle MOSAÏQUE - OFCE.

Dans le scénario MOSAÏQUE 2, le déficit public se redresse naturellement plus rapidement en raison d'une croissance plus forte : il passerait en-dessous de 3 % du PIB dès 1998 et se réduirait à 2,4 % du PIB en 2000.

Votre rapporteur a cependant déjà souligné le caractère peu crédible de ce scénario, puisque l'économie française y profite de la forte croissance de ses partenaires pour mener une politique budgétaire tournée vers une réduction rapide de son déficit public. Il en résulte un **différentiel** de croissance « anormal » avec ses partenaires européens (3,1 % de croissance moyenne contre 3,6 % pour l'Union européenne).

Afin de présenter une alternative plus réaliste aux scénarios tendanciels, une **variante** de politique économique au scénario MOSAÏQUE 2, qui se traduirait par la suppression du différentiel de croissance entre la France et ses partenaires, a ainsi été simulée.

Dans cette variante, la politique budgétaire française ne vise plus le retour rapide du déficit public autour de 3 % du PIB. Les hausses de C.S.G. retenues dans le scénario MOSAÏQUE 2 (+ 1,6 point en juillet 1995 et + 0,5 chaque année jusqu'en 1997) ont donc été supprimées. De plus, à partir de 1996, le taux de croissance des dépenses publiques ne serait plus qu'en léger retrait par rapport à la croissance du PIB (+ 3 % par an pour les investissements et 2,6 pour la consommation publique, au lieu de, respectivement, 1,0 et 1,8 dans le scénario central).

Les principaux résultats de cette variante sont présentés dans le tableau ci-dessous. Le taux de croissance moyen de la période serait de 3,4 % par an, ce qui comblerait pratiquement le différentiel de croissance avec nos partenaires européens. L'emploi augmenterait de 245.000 par an en moyenne, contre 208.000 dans le scénario MOSAÏQUE 2.

La contrepartie de ces meilleures performances de croissance et d'emploi est une moindre amélioration de la situation des finances publiques : la suppression de l'augmentation de la CSG en 1995 accroît le déficit de 0,4 point de PIB ; par la suite, la combinaison d'une plus forte croissance des dépenses publiques et l'absence d'augmentation de la fiscalité, fait croître le déficit de 0,9 point de PIB. En 2000, il se rapproche toutefois de 3 % du PIB du fait de l'incidence favorable de la croissance de la production.

**Résultats d'une variante de politique budgétaire  
au scénario MOSAÏQUE 2**

<i>1994-2000</i>	<b>SCENARIO MOSAÏQUE 2</b>	<b>VARIANTE AU SCENARIO MOSAÏQUE 2</b>
<b>Taux de croissance annuel moyen</b>		
PIB marchand .....	3,1	3,4
Prix à la consommation .....	2,0	1,9
<b>Variation annuelle moyenne</b>		
Emploi .....	208	245
<b>Niveau en 2000</b>		
Nombre de chômeurs (en milliers) .....	3.140	2.990
Taux de chômage (Defm/(emploi+Defm))	11,8	11,1
Solde public (en % du PIB) .....	- 2,4	- 3,3
Solde extérieur (en % du PIB) .....	0,8	- 0,0

*Source : OFCE modèle MOSAÏQUE.*

## **Incidence sur les finances publiques d'une croissance plus forte**

Cet encadré a pour but d'illustrer, au moyen du modèle MOSAÏQUE, l'impact sur le déficit public d'une augmentation du taux de croissance de l'économie.

La principale difficulté de cet exercice tient aux modalités selon lesquelles on simule à l'aide du modèle, un taux de croissance supérieur.

Celui-ci pourrait, par exemple, résulter d'une hypothèse d'augmentation plus rapide de la **croissance de nos partenaires**, donc de la demande étrangère adressée à la France. Le taux de croissance supérieur pourrait également être obtenu grâce à une baisse du taux d'épargne des ménages, qui se traduirait par une progression plus forte de la **consommation des ménages**.

Mais les hypothèses qui permettent de simuler une croissance supérieure (hausse de la demande étrangère ou hausse de la consommation des ménages) ont une influence différente sur les finances publiques :

- une croissance tirée par les échanges extérieurs favorise les exportations, lesquelles ne sont pas assujetties à la T.V.A., alors qu'une augmentation de la consommation majore au contraire les recettes de T.V.A. ;

- l'augmentation de la consommation des ménages profite plus au secteur des services et l'augmentation de la demande étrangère au secteur industriel ; les services étant relativement plus riches en main-d'oeuvre que l'industrie, l'emploi et les cotisations sociales évoluent plus favorablement dans le premier cas.

Le **tableau ci-dessous** présente les résultats de deux simulations réalisées avec MOSAÏQUE.

Les résultats sont présentés à 1 an, 2 ans et 5 ans pour un **niveau de PIB supérieur de 1 %** à la situation de référence pour chacune de ces trois dates. La dernière colonne donne l'impact au terme de cinq ans dans l'hypothèse d'un taux de croissance supérieur d'un **point chaque année** tout le long de la période.

On peut en déduire que 1 % du PIB supplémentaire à cinq ans entraîne une baisse de 0,8 point du ratio déficit public/PIB si la croissance est due à une relance de la consommation des ménages.

Toutefois cette variante a surtout un intérêt analytique, car en réalité, l'impact sur les importations d'une augmentation de la consommation entraîne un ralentissement progressif du PIB.

La simulation d'une augmentation de la demande extérieure est en fait plus proche d'une hypothèse de croissance plus forte de un point par an, mais équilibrée. Il est possible d'en retenir l'idée que 1 % de PIB supplémentaire à cinq ans entraîne une baisse de 0,4 point du ratio déficit public/PIB, et qu'un taux de croissance supérieur de un point par an pendant cinq ans permet une réduction d'environ 4 points du ratio déficit public/PIB.

<b>Impact d'une croissance supplémentaire sur le solde public</b>				
	<b>Impact de 1 % du PIB supplémentaire à</b>			<b>Impact d'un taux de croissance supérieur de 1 % par an pendant 5 ans</b>
	1 an	2 ans	5 ans	
<b>Hypothèse d'augmentation de la consommation</b>				
Recettes .....	- 0,17	- 0,05	0,16	0,80
Dépenses.....	- 0,49	- 0,53	- 0,67	- 3,37
Déficit.....	0,32	0,48	0,84	4,18
<b>Hypothèse d'augmentation de la demande extérieure</b>				
Recettes .....	- 0,25	- 0,19	- 0,10	- 0,48
Dépenses.....	- 0,41	- 0,43	- 0,48	- 2,38
Déficit.....	0,17	0,24	0,38	1,90

## 5. Une croissance non inflationniste ?

La bonne situation financière des entreprises et le **faible taux d'inflation** constituent deux faits marquants des perspectives à moyen terme de l'économie française.

Ils résultent tous les deux de la poursuite de la modération salariale, en raison du niveau élevé du chômage.

Malgré quelques légères tensions sur les taux d'utilisation des capacités de production dans la phase de reprise de la croissance, le **taux d'inflation**, selon le modèle MOSAÏQUE, ne dépasserait pas 2 % par an durant la période de projection (+ 1,9 % par an en moyenne dans le scénario MOSAÏQUE 1, + 2 % dans le scénario MOSAÏQUE 2).

Cette prévision n'est pas fondamentalement contredite par le BIPE et REXECODE, même si l'inflation est, dans leur scénario, légèrement plus élevée (+ 3,1 % par an selon le BIPE, 2,4 % selon REXECODE).

Les réflexions en cours sur l'évolution de la « croissance potentielle » - que l'on peut définir comme la croissance qui permet une utilisation maximale des facteurs de production (travail et capital) sans tensions inflationnistes - permettent toutefois de s'interroger sur les risques inflationnistes.

Du côté du facteur **travail** tout d'abord, le niveau élevé du chômage est-il susceptible de contenir l'évolution des salaires aussi fortement que ne l'indiquent les modèles ?

Le ralentissement, puis la récession du début des années quatre-vingt-dix, ont entraîné une forte augmentation du chômage, mais aussi du **chômage de longue durée**. Si une fraction importante de ceux qui n'ont pas d'emploi sont, en pratique, exclus du marché du travail, la pression exercée par le chômage sur ceux qui ont conservé le leur - et participent ainsi aux négociations salariales - sera inférieure à ce que suggère le haut niveau du taux de chômage mesuré. Cet « effet d'hystérèse », selon l'expression des économistes, pourrait se traduire par une pression de moins en moins forte du chômage sur les salaires ; le « coût en inflation » de la réduction du chômage serait ainsi d'autant plus élevé que le chômage serait important<sup>1</sup> ...

Du côté du **capital**, la forte croissance de l'investissement entre 1986 et 1990 a permis une modernisation des équipements et un accroissement des capacités de production, ce qui traçait un sentier de croissance plus élevée à moyen terme. Cette analyse a été remise en cause par la forte **chute** de l'investissement entre 1990 et 1993. Ainsi la reprise pourrait-elle buter rapidement

---

<sup>1</sup> L'étude réalisée par l'OFCE pour votre Délégation sur « La persistance du chômage en Europe » évalue ces « effets d'hystérèse » en Europe. Il en ressort qu'ils sont beaucoup moins présents en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni (Rapport d'information Sénat n° 504, 1993-1994).

sur une insuffisance des capacités de production, laquelle entraînerait des tensions sur les prix.

Il faut se limiter ici à souligner les divergences de diagnostic sur ce point, non sans avoir indiqué, comme le fait le rapport du Groupe « *Perspectives économiques* » que « *pour compenser ces évolutions défavorables [de l'investissement entre 1990 et 1993] pour l'offre productive industrielle, un effort d'investissement comparable, sinon plus intense que celui des années 1986-1990 (5 % par an) est nécessaire dès 1993* ».

Ces quelques réflexions sommaires sur le potentiel de croissance de l'économie française au sortir d'une récession se résumeraient ainsi en une question : **une chute conjoncturelle de la demande peut-elle se transformer en dégradation permanente de l'offre productive ?**

## 6. Quelle évolution du chômage ?

Si l'on prolonge la tendance de l'augmentation de la productivité du travail au cours des dernières années - soit 2,3 % par an en moyenne -, on peut en déduire que l'économie française est **créatrice « nette » d'emplois** lorsque la croissance annuelle dépasse 2,3 %.

Si la population active croît au rythme de 0,4 - 0,5 % par an, le seuil en deçà duquel le **chômage augmente** se situe donc à 2,7 - 2,8 % par an.

Cette arithmétique sommaire a l'intérêt de souligner que les prévisions d'évolution du chômage sont certes liées au taux de croissance, mais également aux hypothèses retenues en matière d'évolution de la **productivité du travail** et d'augmentation de la **population active**. Or, celles-ci divergent sensiblement selon les scénarios présentés dans ce rapport.

### • De la croissance à l'emploi : l'évolution de la productivité du travail :

Selon le BIPE, deux modalités de la politique de l'emploi sont susceptibles de se traduire par un enrichissement du contenu en emplois de la croissance - et donc un ralentissement de l'évolution de la productivité par tête :

- la reprise du mouvement tendanciel de **baisse de la durée du travail**, sous l'effet du développement du travail à **temps partiel** et de réductions d'horaires liées à la flexibilisation du temps de travail (grâce aux horaires flexibles ou à l'annualisation du temps de travail) ;

---

<sup>1</sup> On veut parler ici du chômage « potentiel » et non du chômage « statistique », en raison du développement des mesures de traitement social.

- la **baisse du coût relatif du travail non qualifié**, grâce à des réductions des charges sociales employeurs.

Cet institut retient ainsi l'hypothèse d'une évolution de la productivité par tête de 1,3 % par an. Avec une croissance moyenne de 2,3 %, l'emploi progresserait de 1 % par an.

Selon REXECODE, la productivité progresserait de 1,8 % par an et l'emploi de 0,7 % par an.

Les scénarios réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE, reposent sur une hypothèse d'évolution de la productivité plus « tendancielle », soit 2 % par an environ, qui traduit toutefois une inflexion par rapport à la tendance de long terme - soit 2,3 % environ - et surtout par rapport à la période de croissance de la fin des années quatre-vingt - soit 2,5 % par an. Sous cette condition, l'emploi progresserait de 0,4 % par an dans le scénario MOSAÏQUE 1, et de 0,9 % par an dans le scénario MOSAÏQUE 2.

D'une manière générale, si les hypothèses de ralentissement de la productivité dans les différents scénarios sont conditionnées par l'analyse des dernières informations conjoncturelles sur l'évolution de l'emploi, et notamment celles qui indiquent une forte chute du rythme de croissance de la productivité au premier semestre 1994 dans le secteur des services, les diagnostics s'opposent quant à l'ampleur et au caractère durable de cette inflexion. Il semble toutefois hasardeux de fonder une perspective à moyen terme sur une observation conjoncturelle dont l'imprécision peut être grande. Ainsi, les premières évaluations de l'évolution de la productivité du travail dans le secteur des services pour l'année 1986 indiquaient une baisse de 0,1 %, alors qu'après rectification, les évaluations actuelles traduisent une hausse de 3 %.

#### • **De l'emploi au chômage : l'évolution de la population active**

La population active (soit la population occupée + le nombre de chômeurs) augmenterait de 161.000 personnes par an en moyenne d'ici l'an 2000 dans le scénario MOSAÏQUE 1, contre 110.000 environ dans les prévisions du BIPE ou de REXECODE. Si l'écart peut paraître important - il a en effet un impact significatif sur le niveau du chômage en fin de période - rapporté à la population active totale (soit 25,2 millions de personnes en 1994), il reste toutefois marginal.

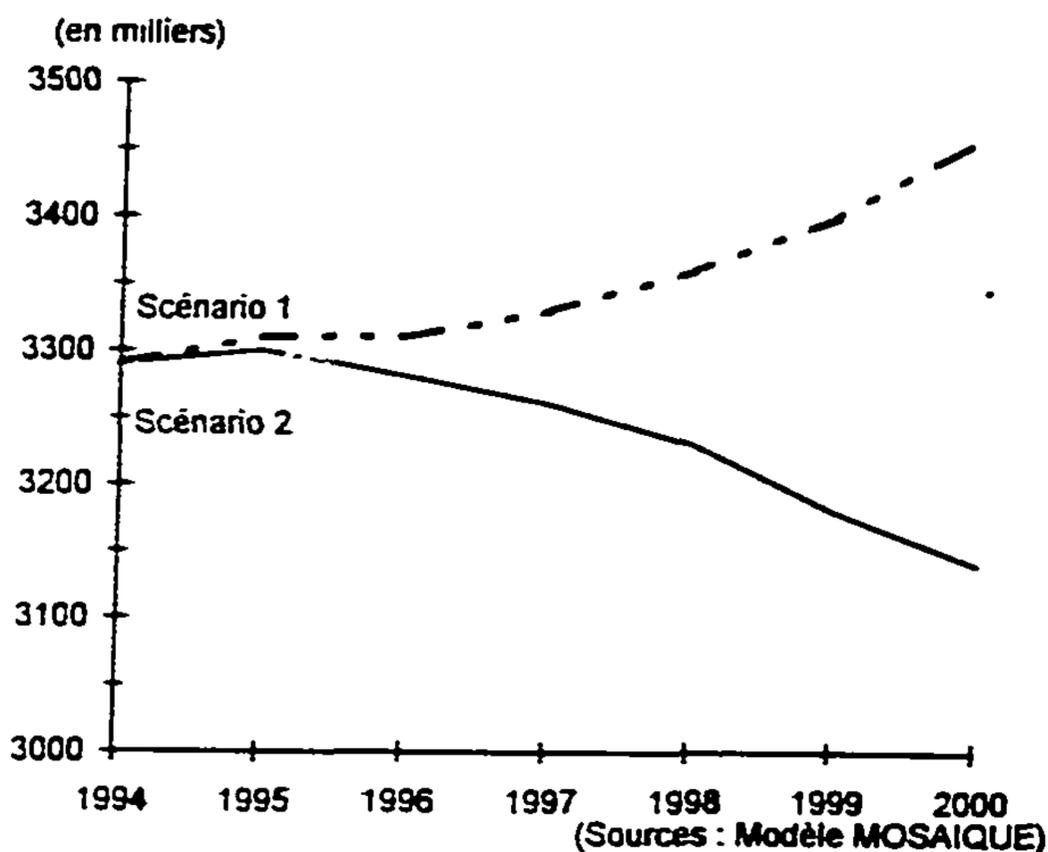
Dans les scénarios MOSAÏQUE, le fait marquant de l'évolution de la population active réside dans la « flexion des taux d'activité », qui traduit l'arrivée sur le marché du travail d'un certain nombre de **travailleurs supplémentaires** attirés par les créations d'emplois. Ce phénomène d'accélération de l'augmentation de la population active en phase de créations d'emplois est perceptible en début de période dans le scénario MOSAÏQUE 1 et tout au long de la période dans le scénario MOSAÏQUE 2.

Au total, dans le scénario MOSAÏQUE 1, la population active croît en moyenne annuelle de 161.000 personnes, l'emploi de 132.000 et le chômage

(nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois<sup>1</sup>) de la différence entre ces deux chiffres, soit 28.000 : le chômage passe ainsi de **3,290 millions en 1994 à 3,460 millions en 2000** (cf graphique ci-dessous).

Dans le scénario MOSAÏQUE 2, l'emploi progresse plus vite (+ 208.000 par an en moyenne), mais, en conséquence, la population active également (+ 186.000 personnes par an en moyenne). L'impact sur le chômage est néanmoins positif : celui-ci **se réduit de 150.000 personnes** environ sur l'ensemble de la période pour atteindre 3,140 millions en 2.000.

### Evolution du chômage



Dans la prévision du BIPE, malgré un taux de croissance « tendanciel » de l'économie (2,3 % par an), la combinaison d'une hypothèse de forte inflexion de la productivité du travail et d'une évolution modérée de la population active se traduit par une baisse sensible du taux de chômage (au sens du BIT) : celui-ci passerait de 11,8 % en 1993 à 9,5 % en 1994. Il baisserait ainsi de 2,3 points alors qu'il n'avait baissé que de 1,6 point pendant la période de forte croissance 1987-1990.

Pour des raisons comparables, le taux de chômage baisse également dans la prévision de REXECODE : de 11,8 % en 1993 à 10,9 % en 1998.

<sup>1</sup> Il y a deux statistiques du chômage en France : le nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois comptabilisés par l'ANPE et le chômage au sens du Bureau International du Travail comptabilisé par l'INSEE. Voir Rapport d'information du Sénat n° 87 - 1991-1992.

- **Une variante d'extension du travail à temps partiel :**

Le rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC sur « *La France de l'an 2000* » exprime « ... un profond scepticisme... à propos d'une réduction légale, collective et homogène du temps de travail ».

A l'inverse, le rapport insiste longuement sur les avantages du travail à **temps partiel**. Il souligne que le niveau de travail à temps partiel en France - 15 % des emplois et 3,3 millions d'actifs - est beaucoup plus faible que dans certains pays européens, qu'il correspond à l'aspiration de nombre de salariés au « *temps choisi* » et que son développement constituerait une voie nouvelle de créations d'emplois. Certaines dispositions de la loi quinquennale pourraient susciter un recours accru au temps partiel (annualisation du temps de travail qui permet des modes d'organisation très variables sur la semaine, abattement de charges sociales employeur pour des emplois dont la durée hebdomadaire est comprise entre 16 et 32 heures).

Une variante, réalisée à l'aide du modèle MOSAÏQUE, simule ainsi une extension rapide du travail à temps partiel dans le secteur des commerces et des services. Elle retient l'hypothèse d'une augmentation de 1 point par an de la part des emplois à temps partiel dans ce secteur. Celle-ci passerait ainsi de 17,5 % environ en 1993 à 23 % environ en 2000.

En supposant que ces emplois sont à mi-temps, ceci permet *ex ante* la création de 45.000 à 50.000 emplois supplémentaires chaque année. *Ex post*, le volume total de l'emploi augmenterait d'environ 240.000 et le **chômage diminuerait de 120.000** environ.

Dans la mesure où l'on retient l'hypothèse que l'augmentation de l'emploi s'accompagnerait d'un ralentissement de la productivité, la croissance ne serait pratiquement pas modifiée. Certes, la diminution du chômage et la détente du marché du travail entraîneraient une hausse des salaires défavorable à la compétitivité et aux exportations, mais cet effet défavorable sur la croissance serait compensé par l'augmentation de la demande intérieure. Au total, la variante se traduit donc par une modification du partage du travail.

- **Quelques recommandations des rapports d'experts réunis par le Commissariat Général du Plan sur le financement de la Sécurité sociale :**

Le rapport du groupe présidé par M. Gérard MAAREK « *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne* » et le rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC « *La France de l'an 2000* » ont concentré une large part de leurs analyses sur le thème de l'impact du financement de la Sécurité sociale sur l'emploi. Il serait hasardeux de prétendre résumer en quelques lignes ces réflexions, aussi riches en informations qu'en recommandations. Votre rapporteur se contentera donc d'en donner ici les conclusions qui lui paraissent les plus significatives.

Le « rapport MAAREK » souligne qu'une augmentation du salaire net de 47 francs pour un salarié rémunéré au S.M.I.C. se traduit par un coût

supplémentaire de 100 francs pour l'employeur. Cet écart, que le rapport nomme « *coin fiscal-social* », serait à l'origine d'une distorsion du prix du travail par rapport à celui du capital, qui expliquerait les choix inefficaces des entreprises en matière d'emploi (substitution excessive du capital au travail, retrait de certaines activités intensives en travail). Le détour par la notion de « *coin fiscal-social* » rejoint ainsi ce que votre Délégation souligne depuis de nombreuses années lorsqu'elle note que **le coût que l'entreprise attribue au facteur travail représente trois fois son coût pour la Nation**<sup>1</sup>.

L'augmentation du « *coin fiscal-social* » n'aurait pas affecté le coût salarial **moyen** qui demeure en France comparable à celui de nos partenaires commerciaux. Elle aurait toutefois lourdement pesé sur l'évolution du **coût du travail non-qualifié**, qui a progressé sensiblement plus vite que celui du travail qualifié et du capital, alors que précisément la demande de travail des entreprises en travail non-qualifié est fortement sensible à son coût. Dans nos économies en effet, les entreprises peuvent facilement substituer des machines à du travail non-qualifié, alors qu'elles ont besoin de travailleurs qualifiés pour les faire fonctionner. De plus, dans des activités pour lesquelles existent des besoins croissants - services aux personnes par exemple -, la demande de travail est découragée par l'augmentation du « *coin fiscal-social* ».

Il est donc indispensable d'alléger le coût du travail non-qualifié par des exonérations de cotisations sociales employeurs. Les deux rapports précités concluent qu'une franchise de cotisations sociales sur les *x* premiers francs de salaires est beaucoup plus efficace que des allègements ciblés sur les bas salaires qui créent des **effets de seuil** insurmontables. Les emplois à temps partiel devraient par ailleurs bénéficier de ces exonérations, ce qui les rendrait relativement plus « attractifs » pour les employeurs.

La compensation de ces exonérations de charges la plus favorable à l'emploi, réside dans une augmentation de la contribution sociale généralisée. La TVA, en effet, « *n'est pas un substitut satisfaisant aux cotisations sociales employeurs* », ce point étant largement examiné dans le « Rapport MAAREK ».

La Commission présidée par M. Alain MINC évoque ainsi une mesure d'exonération de cotisations patronales pour la maladie sur les 6.000 premiers francs du salaire mensuel, ce qui baisserait le coût du travail global de 9 % au niveau du SMIC. Le coût de cette mesure, soit 175 milliards de francs compte non tenu des effets positifs de la création d'emplois, serait financé par l'augmentation de la C.S.G. Le rapport souligne toutefois l'absence d'unanimité de la Commission sur l'opportunité d'une mesure aussi ambitieuse. Pour certains commissaires, elle permettrait « *l'impulsion d'une véritable mobilisation en faveur de l'emploi* » ; pour d'autres, au contraire, son prix serait trop élevé, alors que la première ambition d'une réforme de nos prélèvements obligatoires doit être la réduction des déficits publics et sociaux, et que les effets sur l'emploi d'un transfert aussi massif sont incertains.

Sur ce point, votre rapporteur se permettra une brève parenthèse en forme de question : les effets positifs à attendre d'une mesure de ce type résidant en partie dans une amélioration de la **compétitivité**, peut-elle être mise en oeuvre indépendamment de nos partenaires européens ?

---

<sup>1</sup> Ceci a été mis en évidence par l'OFCE dans une étude réalisée pour la Commission des Finances du Sénat sur « *L'avenir de la Sécurité sociale* » - (Rapport Sénat n° 93, 1987-1988).

Les groupes d'experts rappellent également qu'il n'y a pas d'« assiette miracle » pour le financement de la protection sociale et qu'il n'existe de solution que dans la **maîtrise des dépenses**. Plusieurs pistes sont toutefois explorées comme l'extension de la C.S.G. à l'**ensemble des revenus** actuellement exonérés - produits d'épargne défiscalisés (Livret A, CODEVI, etc.), gains au jeu, allocations - et une contribution accrue des **retraités** au financement de la Sécurité sociale, en raison de l'amélioration sensible de leur revenu au cours des dernières années. Le rapport MAAREK propose ainsi une réforme du financement de la protection sociale en trois volets :

- la cotisation des entreprises à l'**assurance-chômage** serait assise non plus sur la masse salariale, mais sur l'**excédent brut d'exploitation**, ce qui permettrait de les intéresser financièrement à la résorption du chômage ;

- une « **contribution-santé** » assise sur l'ensemble des revenus des ménages financerait l'assurance-maladie ; parallèlement, une franchise mensuelle des cotisations santé à la charge des employeurs d'un montant de 700 francs favoriserait l'embauche de travailleurs non-qualifiés ;

- la totalité des **prestations familiales** serait progressivement financée par la C.S.G.

Les mesures ainsi proposées se traduiraient par une baisse de 14,6 % du coût d'un travailleur rémunéré au SMIC.

## 7. Brèves conclusions

Le **tableau ci-dessous** résume les principaux résultats pour l'emploi et le chômage dans les scénarios réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE. La diversité des résultats obtenus souligne l'incertitude inhérente à tout exercice de simulation à moyen terme. Le modèle montre également que si les comportements sur le marché du travail observés dans le passé ne sont pas significativement **modifiés**, les perspectives de réduction du chômage restent limitées. Dans le meilleur des cas, une croissance moyenne de l'économie française de 3,4 % ne permettrait qu'une faible réduction du chômage. Une extension plus rapide du temps partiel permettrait certes de réduire encore un peu plus le sous-emploi, mais il apparaît difficile d'envisager d'effacer d'ici l'an 2000 les effets sur le chômage de la dernière récession (qui s'est traduite par 800.000 chômeurs supplémentaires).

Ces constats donnent d'autant plus de poids aux recommandations des experts sur la nécessité de réformer le financement de la Sécurité sociale, même s'il ne faut pas en espérer de miracle, et si l'on sait que les effets sur l'emploi n'en seront perceptibles qu'à moyen terme. Ils invitent également à dépasser le champ de l'économie et à s'intéresser, ainsi que le fait la remarquable contribution du Commissaire au Plan, M. Jean-Baptiste de FOUCAULD<sup>1</sup>, **aux aspects sociologiques et même psychologiques du sous-emploi**. Dans des économies où

<sup>1</sup> Contribution personnelle au Rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC.

les processus de production sont de plus en plus **complexes**, la force de travail est de moins en moins une marchandise interchangeable. Ce que l'on exige des salariés mêle autant l'aptitude professionnelle que les capacités relationnelles ou la motivation. Or, non seulement celles-ci ne s'acquièrent pas dans les formations traditionnelles, mais surtout lorsqu'elles sont insuffisantes, cela devient une cause de rejet. L'inéadéquation entre l'offre et la demande de travail prend ainsi des formes nouvelles de telle sorte que des solutions strictement économiques n'y répondent que partiellement.

**Principaux résultats pour l'emploi et le chômage  
des scénarios réalisés à l'aide du modèle MOSAÏQUE**

1994 - 2000	Scénario MOSAÏQUE 1		Scénario MOSAÏQUE 2	
	Compte central	Variante d'augmentation du travail à temps partiel	Compte central	Variante de politique budgétaire
<b>Taux de croissance annuel moyen</b> P.I.B marchand .....	2,4	2,4	3,1	3,4
<b>Variation annuelle moyenne</b> (en milliers)				
Emploi .....	132	169	208	245
<b>Niveau en 2000</b>				
Nombre de chômeurs (en milliers) ...	3.460	3.360	3.140	2.990
Taux de chômage (Defm/(emploi + Defm)) .....	13,0	12,5	11,8	11,1

Source : OFCE modèle MOSAÏQUE.

Outre la question du chômage, ces travaux de projection soulignent combien la contrainte de réduction des déficits publics pourrait peser sur la demande interne, non seulement en France, mais aussi dans la plupart des pays européens confrontés à des difficultés comparables.

On pourrait certes construire des prévisions beaucoup plus optimistes que celles décrites dans ce rapport. Ce que font par exemple les scénarios macroéconomiques associés au Libre blanc adopté par le Conseil Européen qui mettent l'accent sur l'effet positif à moyen terme de la réduction des déficits publics. Celle-ci se traduirait à la fois par une détente de la politique monétaire et par une augmentation de l'épargne dans les économies européennes. Les capacités d'épargne des entreprises, dans la mesure où la modération salariale se poursuivrait, seraient ainsi accrues, ce qui stimulerait l'investissement et renforcerait d'autant le potentiel de croissance. Dans un contexte de croissance soutenue (3,3 % par an d'ici l'an 2000), des mesures d'allégement des charges sociales à la charge des employeurs ou pour l'encouragement à la réduction de la durée du travail permettraient ainsi de retrouver un taux de chômage en Europe inférieur à 5 %.

Quelles que soient les analyses, le sentiment que ces travaux d'experts inspirent à votre rapporteur est que le chemin étroit de la croissance et de l'emploi passe par l'exigence de **coopération**. Coopération entre les agents économiques nationaux pour assurer un partage plus efficace des fruits de la croissance. Mais aussi coopération entre les autorités économiques nationales, dans la mesure où les **centres nationaux** de décision en matière de politique économique ont perdu une grande partie de leur autonomie et de leur **efficacité**, sans que leur soit pour autant substitué un **centre communautaire** de régulation. Cette situation **intermédiaire** est-elle tenable à moyen terme ?

## CHAPITRE II

### IMPLICATIONS MACROECONOMIQUES DU VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE

#### I - VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE, CROISSANCE ET EMPLOI EN EUROPE

Sur un plan strictement statistique, le vieillissement démographique est lié à deux facteurs :

- la baisse du taux global de fécondité - défini comme le rapport entre le nombre d'enfants nés pendant une année et le nombre de femmes âgées de 15 à 49 ans au cours de la même année - sous le seuil de 2,1, qui assure le renouvellement des générations ;

- l'allongement de l'espérance de vie.

Au niveau de l'Union européenne, le taux de fécondité est ainsi passé de 2,6 en 1960 à 2,1 en 1974 et 1,5 aujourd'hui. Il est le plus faible en Espagne (1,3) et le plus élevé en Irlande (2,2), la France venant en deuxième rang avec un taux de fécondité de 1,8.

L'espérance de vie à la naissance s'est accrue de cinq ans depuis 1960, passant, pour la moyenne européenne, de 67,3 à 72,8 ans pour les hommes, et de 72,1 à 79,4 ans pour les femmes entre 1960 et 1990.

En conséquence, la part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale est à présent proche de 15 %, contre 10 % en 1960.

Pour prévoir l'évolution démographique à long terme (à l'horizon 2020), dans l'Union européenne, les services de la Commission des Communautés européennes ont réalisé quelques simulations<sup>1</sup>.

Celles-ci sont soumises à des incertitudes considérables dans la mesure où l'on raisonne sur le long terme et que trois paramètres déterminants - le taux de fécondité, l'espérance de vie et l'immigration - sont susceptibles de varier significativement.

Pour tenir compte de ces incertitudes, ces projections reposent sur deux séries d'hypothèses relativement « polaires », qui permettent ainsi de délimiter le champ des possibilités.

---

<sup>1</sup> Voir Economie européenne, n° 56, 1994.

- Dans le scénario à **hypothèses démographiques basses**, le taux de fécondité et l'espérance de vie ne varieraient pas d'ici 2020, et l'immigration (en réalité le **flux migratoire net**) est limitée à 250.000 personnes par an, soit le niveau moyen des années 1960 et 1994.

- Dans le scénario à **hypothèses démographiques hautes**, le taux de fécondité augmenterait progressivement jusqu'à 2 en 2020, l'espérance de vie croîtrait de cinq ans pour les hommes et de quatre ans pour les femmes, enfin l'immigration serait de 750.000 par an, soit le niveau observé en 1989 et 1990, c'est-à-dire depuis les bouleversements politiques en Europe centrale et orientale.

Les conséquences **démographiques** à long terme des deux séries d'hypothèses sont les suivantes :

- Dans le scénario à hypothèses basses :

- la **population totale** de l'Union européenne **diminue** entre 1991 et 2020 (338 millions en 2020 contre 345 millions en 1991) ; toutefois, la population de la France s'accroît, passant de 56,7 millions en 1991 à 59,9 millions en 2020 ;

- la part des « 65 ans et plus » dans la population totale passe de 14,6 à 19,5 % ;

- la « **pression démographique** » du troisième âge - soit le rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population en âge de travailler - augmente très sensiblement : de 21,7 % en 1991 à 29,4 % en 2020. La France se situerait sur ce point dans une position moyenne : le rapport entre les 65 ans et plus et la population en âge de travailler passerait dans ce scénario de 21,4 % en 1991 à 29,6 % en 2020.

- Dans le scénario à hypothèses hautes :

- la **population totale** de l'Union passe de 34,5 millions en 1991 à 396 millions en 2020 ; la population de la France passe de 56,9 millions en 1991 à 67,7 millions en 2020 ;

- la part de la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) dans la population totale en 2020 est plus faible que dans le scénario précédent : 63,3 % contre 66,4 %, mais la part des moins de 15 ans est plus forte compte tenu de l'augmentation de la fécondité ;

- le rapport entre les 65 ans et plus et la population en âge de travailler passe de 21,7 % en 1991 à 30,3 % en 2020. Au total, la « pression démographique » du troisième âge n'est pas sensiblement différente dans ce scénario par rapport au scénario à hypothèses démographiques basses. La principale différence tient à l'augmentation du taux de **dépendance totale**, c'est-à-dire le rapport entre les **inactifs jeunes et vieux et la population en âge de travailler**. L'augmentation de la fécondité évite ainsi une diminution de la population totale, mais **aggrave** pendant les vingt-cinq premières années le problème de la dépendance totale ; à plus long terme, c'est-à-dire au-delà de 2020, elle réduirait évidemment l'acuité du problème du vieillissement.

En France enfin, le rapport entre les 65 ans et plus et la population en âge de travailler passerait de 21,4 % en 1991 à 30,6 % en 2020 dans ce scénario.

La notion de dépendance de la population qui n'a pas ou plus l'âge de travailler par rapport à celle en âge de travailler, a une dimension **économique**, puisqu'elle implique **un transfert de richesses** de la population active vers la population non active. Pour apprécier cette « dépendance économique », le rapport entre les populations jeune et âgée d'une part, et la population active occupant un emploi, donne une meilleure indication.

En effet, plus le **taux d'emploi** - c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes occupant un emploi et la population en âge de travailler - est faible, plus le phénomène de dépendance économique est **aggravé**.

Par exemple, en Espagne où le taux d'emploi est faible (47 %), la dépendance économique (rapport de la population jeune et âgée à la population occupée) est élevé : 118,1 %.

Inversement, le Danemark a le taux d'emploi le plus élevé de l'Union (72,2 %) et le taux de dépendance économique le plus faible avec le Luxembourg (66,8 %).

La France se situe dans la moyenne communautaire avec un taux d'emploi de 58,5 % et un taux de dépendance économique de 92,3 %.

On perçoit ainsi clairement qu'on ne peut apprécier les effets du vieillissement en fonction des seules évolutions démographiques et que les **évolutions économiques** sont déterminantes, en particulier celle du **marché du travail**. De ce point de vue, le **ratio à considérer sur le long terme** est celui qui compare la population des 65 ans et plus à la population **occupant un emploi** ; celle-ci dépend non seulement de l'évolution du **taux de chômage**, mais aussi de celle de la **population active**, la première variable influençant la seconde puisqu'une diminution du chômage entraîne une augmentation du taux d'activité en attirant sur le marché du travail de nouveaux candidats (notamment des femmes et des jeunes).

Afin d'évaluer à long terme la « pression économique du troisième âge » - c'est-à-dire le rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population occupant un emploi - les services de la Commission ont simulé deux scénarios **opposés** d'évolution du marché du travail dont les résultats résumés sont présentés dans le tableau ci-dessous :

- un scénario où le **chômage** reste **élevé** jusqu'en 2020 (12,5 %) et la proportion **d'actifs faible** (67 % en 2020 comme en 1993), donc le taux d'emploi bas : dans ces conditions, la « **pression économique du troisième âge** » **par rapport à l'emploi est forte en 2020** : elle passe de 35,7 % en 1991 à 50,1 % en 2020 à hypothèses démographiques basses et 51,8 % à hypothèses démographiques hautes (en raison de l'allongement de l'espérance de vie) ;

- un scénario où l'économie retrouve le **plein-emploi** (taux de chômage à 2,5 % à partir de 2005) : la proportion **d'actifs augmente** fortement (de 66,7 à 76 %, soit le taux aujourd'hui constaté aux Etats-Unis et dans les pays scandinaves) ; sous ces conditions, la « **pression économique du troisième âge** » **ne progresse que faiblement jusqu'en 2020** : de 35,7 % en 1991 à 39,7 % en 2020 dans le scénario à hypothèses basses ou 40,9 % dans le scénario à hypothèses hautes.

**Au total, l'évolution du marché du travail pourrait, à elle seule, réduire de deux tiers l'augmentation de la « pression économique du troisième âge ». Il convient d'ajouter que ces scénarios optimistes d'évolution du marché du travail supposent une croissance moyenne de l'emploi de 0,55 % par an d'ici 2020 dans le scénario à hypothèses démographiques basses, et 0,9 % dans le scénario à hypothèses démographiques hautes.**

Si l'on considère que l'évolution de la productivité du travail se maintiendrait d'ici 2020 sur sa tendance de longue période (soit 2 % entre 1973 et 1993), ces scénarios sont compatibles avec un taux de croissance annuel moyen de l'économie d'ici 2020 compris entre 2,5 % et 3 % environ.

## Evolution démographique et emploi en Europe (1991 - 2020)

<b>Scénario à « Emploi faible et faible proportion d'actifs »</b>			
	<b>1990</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>
Proportion d'actifs ..... (population occupée et population au chômage / population en âge de travailler)	66,7	66,8	67,0
Taux de chômage.....	9,1 %	12,5 %	12,5 %
Taux de dépendance démographique (65 ans et plus/15 à 64 ans)			
HB <sup>(1)</sup>	21,7	26,1	29,4
HE <sup>(2)</sup>	21,7	27,	30,3
« Pression économique du troisième âge » (65 ans et plus / population occupée)			
HB <sup>(1)</sup>	35,7	44,6	50,1
HE <sup>(2)</sup>	35,7	46,1	51,8
<b>Scénario à « Emploi élevé, proportion d'actifs élevée »</b>			
	<b>1991</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>
Proportion d'actifs ..... (population occupée et population au chômage / population en âge de travailler)	66,7	72,0	76,0
Taux de chômage.....	9,1 %	2,5 %	2,5 %
Taux de dépendance démographique (65 ans et plus/15 à 64 ans)			
HB <sup>(1)</sup>	21,7	26,1	29,4
HE <sup>(2)</sup>	21,7	27,0	30,3
« Pression économique du troisième âge » (65 ans et plus / population occupée)			
HB <sup>(1)</sup>	35,7	37,1	39,7
HE <sup>(2)</sup>	35,7	38,4	40,9

(1) A hypothèses démographiques basses (Taux de fécondité bas, espérance de vie inchangée, faible immigration).

(2) A hypothèses démographiques hautes (Taux de fécondité en augmentation, allongement de l'espérance de vie, forte immigration).

Ces projections ne constituent pas à proprement parler des prévisions. Leur intérêt est plutôt de décrire, à partir d'hypothèses extrêmes, le champ des évolutions possibles et d'éclairer la réflexion sur le vieillissement démographique de quelques considérations qui, pour être élémentaires, n'en doivent pas moins être soulignées :

- la question du financement à long terme ne peut se focaliser sur des critères strictement démographiques, **le coeur du problème** se situant dans l'évolution du rapport entre la population âgée et la population **occupant un emploi** ;

- une diminution progressive du chômage et une augmentation des taux d'activité permettraient d'atténuer sensiblement les conséquences macro-économiques du vieillissement démographique. Des aspects aujourd'hui sensibles mais pourtant essentiels de cette question, telle que l'évolution des soldes migratoires, pourraient ainsi être abordés plus sereinement ;

- les taux de croissance de l'économie et d'évolution de l'emploi qui autoriseraient un allègement significatif de la charge financière du vieillissement démographique, ne paraissent pas irréalistes, ce qui rend encore plus évidente la priorité que la politique économique doit accorder à l'emploi.

## II - L'AVENIR DES REGIMES PAR REPARTITION : CONSEQUENCES DES REFORMES RECENTES

Le système français de retraites a redistribué vers les personnes âgées **12 % du PIB** en 1992. Il assure aux retraités des taux de remplacements nets - c'est-à-dire le rapport entre la retraite et le dernier salaire net - élevés : 90 % pour un travailleur payé au SMIC, 54 % pour la majeure partie des cadres.

La pérennité de ce système est toutefois menacée en France comme dans la plupart des autres pays européens par le vieillissement démographique. Selon les estimations de l'Observatoire Français des Conjonctures économiques (OFCE)<sup>1</sup>, le maintien du rapport actuel entre retraites et salaires supposerait soit une hausse du taux des cotisations retraites, qui passerait de 18,8 % environ en 1992 à 30 % en 2040, soit une baisse de 47 % du niveau relatif des retraites.

C'est pour tenir compte de cette situation que des réformes importantes du système de retraites viennent d'être prises, qui devraient assurer sa stabilité financière au moins jusqu'en 2010.

Ces réformes concernent le Régime général et les régimes complémentaires :

- Pour le **Régime général**, la loi du 22 juillet 1993 contient trois dispositions principales :

- l'allongement de la durée de cotisations donnant droit à une retraite à taux plein de 37,5 à 40 ans. Cette disposition se traduit par un supplément de recettes, mais également une diminution des dépenses dans la mesure où elle incitera ceux qui sont entrés tardivement en activité à prolonger leur activité : la durée moyenne de versement des pensions en sera raccourcie d'autant<sup>2</sup> ;

- l'allongement progressif de 10 à 25 du nombre des « meilleures années » retenues pour le calcul du salaire de référence, qui se traduira par une baisse du montant moyen des retraites ;

- l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires bruts. Il faut toutefois souligner que depuis 1983, l'indexation se faisait sur les prix, une loi intervenant chaque année pour déroger à la règle d'indexation sur les salaires.

- Pour les régimes complémentaires des salariés (ARRCO) et des cadres (AGIRC), les accords de 1994 entre les partenaires sociaux comprennent deux types de mesures :

- une baisse progressive de leur rendement, qui se traduira par une diminution du montant moyen des pensions versées ;

---

<sup>1</sup> Voir lettre de l'OFCE n° 126 « *Les retraites en France : des réformes sans plan d'ensemble* »  
H. STERDYNIK, G. CORNILLEAU

<sup>2</sup> De plus, pour ceux entrés tardivement en activité qui souhaiteraient partir en retraite tout de même à 60 ans, le taux de la retraite du Régime général sera amputé de 1,25 point par trimestre manquant.

- une augmentation des taux de cotisation, qui, **à court terme**, entraînera un supplément de recettes, mais **à long terme**, une augmentation des droits et des pensions versées.

L'OFCE a simulé les conséquences à l'horizon de 2040 de ces réformes sur l'équilibre financier des régimes de retraite par répartition.

Cette simulation est dépendante des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes. Elle retient l'hypothèse d'un taux de croissance de 2,2 % entre 1992 et 2000, puis de 3 % à partir de 2000, ce qui réduit progressivement le chômage : le plein-emploi étant atteint vers 2010, la croissance est par la suite limitée par les disponibilités en main-d'oeuvre : elle revient à 2,2 % entre 2010 et 2020 et 1,8 % à partir de 2020. Le pouvoir d'achat des salaires bruts évoluerait comme la productivité du travail, soit 2 % par an en moyenne sur la période.

**Le tableau ci-dessous** compare ainsi l'évolution des dépenses et des taux de cotisations si les règles anciennes avaient été maintenues - y compris l'indexation des retraites sur les salaires bruts - (**ligne 1**) à leur évolution résultant des réformes récentes (**ligne 2**).

La ligne 1 met en évidence la nécessité d'une réforme : selon les règles anciennes, le taux des cotisations vieillesse serait passé de 19,6 % en 1992 à 26,7 % en 2010 et 39,6 % en 2040 ; de ce fait, la retraite moyenne aurait progressé beaucoup plus rapidement que les salaires nets.

La ligne 2 montre que la combinaison des réformes récentes et d'une croissance soutenue permettrait de **stabiliser à l'horizon 2010** le taux des cotisations vieillesse ; parallèlement, d'ici cette date, l'évolution des revenus est plus favorable pour les actifs que pour les retraités (du fait de l'indexation des pensions sur les prix). **Après 2010**, le ralentissement de la croissance et l'accentuation du déséquilibre démographique impliquent une **augmentation progressive des cotisations vieillesse** des salaires : leur taux passerait de 19,7 % en 2010 à 25,3 % en 2040. De ce fait, les revenus des retraités progressent plus vite que ceux des actifs.

Ces projections soulignent ainsi **la sensibilité de la réforme** à la situation macroéconomique, et donc à **l'évolution des salaires** : une progression du pouvoir d'achat des salaires permet de limiter les effets du vieillissement démographique et de stabiliser les taux des cotisations, ce qui profite aux actifs ; dans ce cas, les revenus d'activité progressent plus vite que les retraites. Au contraire, une faible croissance et une évolution ralentie du pouvoir d'achat des salaires imposent un relèvement des taux de cotisations des actifs : les revenus d'activité progressent ainsi moins vite que les retraites.

La réforme fait donc apparaître, au plan macroéconomique, **une divergence d'intérêt entre actifs et retraités** qui s'éloigne du principe d'équité intergénérationnelle.

### Simulation des conséquences financières de la réforme des régimes des retraites

	1992	2000/1992	2010/2000	2020/2010	2030/2020	2040/2030
Croissance du PIB (en %) (1)	-	2,2	3,0	2,2	1,8	1,8
	-	2,2	3,0	2,5	1,8	1,8
Croissance du salaire net moyen en % (1)	-	0,5	2,0	0,9	0,3	0,9
	-	1,1	2,6	1,9	1,1	1,4
Croissance de la retraite moyenne (en %) (1)	-	2,7	2,2	2,1	2,0	2,0
	-	1,0	0,9	1,4	1,7	1,9
Taux de cotisations apparents aux régimes de retraites (en fin de période) (en %) (1)	19,6	24,1	26,7	31,9	37,2	39,6
		21,1	19,7	20,9	23,8	25,3

(1) Situation de référence avec indexation des retraites sur les salaires bruts et règles antérieures (37,5 ans de cotisations, 10 meilleures années, retraite à 60 ans).

(2) Règles nouvelles (report de l'âge moyen à 62 ans vers 2010, 25 meilleures années, indexation sur les prix).

Les taux calculés ici sont des taux apparents qui comparent le montant des prestations sociales au total du revenu d'activité des ménages.

Source : OFCE.

### III- DEVELOPPEMENT DES REGIMES PAR CAPITALISATION : QUELLES INCIDENCES MACROECONOMIQUES ?

Le rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC considère que les mesures intervenues en 1993 et 1994 ont réglé la question du financement des régimes de retraite jusqu'en 2005, mais, qu'au-delà, la poursuite du vieillissement démographique impose de mettre en oeuvre de nouvelles réformes.

Le rapport avance à ce titre une « *solution de compromis prenant la forme d'une pérennisation de la répartition sans plafonnement a priori de ses ressources, accompagnée du développement de la capitalisation et de toutes les formes d'épargne longue, seul moyen d'éviter le développement massif des inéquités intergénérationnelles* ».

Votre rapporteur ne peut que souligner la sagesse de cette recommandation, qui réaffirme la prééminence du système par répartition et propose une diversification à long terme des mécanismes de financement des retraites. Le développement de la capitalisation conduit toutefois à soulever deux interrogations d'ordre macroéconomique :

#### 1. Peut-on transférer du pouvoir d'achat dans le temps ?

La capitalisation permet-elle « *de transférer du pouvoir d'achat d'aujourd'hui pour financer les retraites de demain ou d'après-demain* »<sup>1</sup> ?

Il est indispensable de rappeler à nouveau cette évidence, comme votre rapporteur l'avait déjà fait en 1990 : **le pouvoir d'achat est comme le courant électrique, il ne se stocke pas**. Chacun, pris individuellement, peut juger possible de transférer du pouvoir d'achat d'aujourd'hui à demain. Mais, collectivement, ou macroéconomiquement, c'est illusoire. En effet, les biens consommés au cours d'une année donnée, que ce soit aujourd'hui ou en 2040, sont quasiment les biens produits cette même année. Quel que soit le système, il faut toujours que les actifs produisent ce qui sera consommé à la fois par eux-mêmes et les inactifs. La **manière** dont le « prélèvement » sur le labeur des actifs s'opère - répartition ou capitalisation - est une question beaucoup moins déterminante que le **niveau** du prélèvement. Dans tous les cas, les actifs devront s'abstenir de consommer ce qui ira aux inactifs, que ceci s'opère par le biais de cotisations sociales (répartition) ou par le biais d'un supplément d'épargne (capitalisation)

Le débat capitalisation-répartition est également alimenté par une autre question que celle du transfert intertemporel de richesse. Est-ce qu'un « prélèvement » par **transfert d'épargne** serait mieux supporté par les actifs qu'un prélèvement « **obligatoire** » ?

<sup>1</sup> Citation extraite de la Revue *Economie et Statistiques*, juin 1990.

Il importe tout d'abord de noter que cette question ne se pose pas pour aujourd'hui, mais pour dans **vingt ou trente ans**. Elle ne se pose pas aujourd'hui non seulement parce qu'il est impossible de « mettre du pouvoir d'achat de côté », mais aussi parce que passer d'un régime de répartition à un régime par capitalisation imposerait un **double fardeau à la génération actuelle**, qui paierait non seulement sa propre retraite, mais aussi celle des retraités de l'ancien système.

Dans vingt ou trente ans, que le prélèvement s'opère par l'épargne ou par des cotisations obligatoires, semble en réalité un enjeu secondaire, puisque si l'on considère que les droits acquis par les nouveaux retraités sont inaliénables, le prélèvement sur les actifs devra de toute manière s'opérer. Que ce prélèvement soit plus ou moins douloureux est très dépendant - comme l'ont montré les simulations présentées dans la première partie de ce chapitre - des évolutions macroéconomiques. Plus la croissance aura été forte, plus importante sera la richesse à répartir et réalisable le partage entre actifs et inactifs.

Il faut évoquer enfin un dernier argument en faveur du développement de la capitalisation<sup>1</sup> : celle-ci serait justifiée par la persistance de taux d'intérêt réels élevés, qui garantiraient le « rendement du système ». Même si on peut considérer que les taux d'intérêt n'ont pas de raison de diminuer à moyen terme, est-il pour autant raisonnable de proposer un changement structurel tel que le développement de la capitalisation, en extrapolant la poursuite de cette situation sur un horizon de vingt ou trente ans, alors que par ailleurs les enseignements de l'histoire économique devraient inviter sur ce point à une grande prudence ? Cet argument apparaît d'ailleurs d'autant plus surprenant qu'un des avantages prêtés à la capitalisation serait, précisément, qu'elle permettrait un accroissement de l'épargne, et donc une baisse des taux d'intérêt...

## **2. La capitalisation permet-elle un meilleur financement de l'économie ?**

Selon une autre optique, le recours à la capitalisation ne serait pas seulement conçu comme une **fin** - garantir le financement des retraites à long terme - mais aussi comme un **moyen** pour assurer un meilleur financement de l'économie, donc une croissance plus forte et, *in fine*, un partage plus facile à opérer dans le long terme entre actifs et inactifs (du fait d'un accroissement de la richesse à distribuer).

La capitalisation présenterait ainsi deux avantages : une **augmentation de l'épargne** des ménages et une meilleure **orientation** de cette épargne.

Les effets de la mise en place de systèmes par capitalisation sur le **volume** de l'épargne sont toutefois incertains. Sans que cela soit un argument probant, on peut observer qu'il n'y a pas de corrélation entre le poids des fonds de pension par capitalisation dans les différents pays et le taux d'épargne. L'encours d'actifs détenu par ces institutions représente 89 % du PIB au Royaume-Uni, 56 % aux Etats-Unis, 22 % en Allemagne et seulement 13 % en France, alors que de ces

---

<sup>1</sup> Il est incidemment évoqué dans le rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC.

quatre pays, c'est en France que le taux d'épargne des ménages était le plus élevé en 1993.

Par ailleurs, il est connu que les ménages ne consomment pas à partir de leurs anticipations de revenu futur, mais en fonction de leur revenu courant ou passé. Dans tous les cas, un surcroît de revenu courant est intégralement consommé. Les ménages n'épargnent ainsi pour leur retraite que s'ils y sont contraints. Cela conduit à considérer que des systèmes de capitalisation **facultative** se substituant à la répartition, auraient peu d'incidence sur le taux d'épargne. De ce point de vue, une capitalisation **obligatoire** serait plus efficace mais obère un des avantages de la capitalisation qui est que, précisément, il ne s'agit pas d'un prélèvement obligatoire.

Un autre moyen d'encourager le développement de la capitalisation serait, selon le Rapport de la Commission présidée par M. Alain MINC, « à dépenses fiscales constantes, de réorienter vers l'épargne retraite le dispositif fiscal actuel d'incitation à l'épargne longue, et notamment les avantages fiscaux donnés à l'assurance vie (...) ». Si cette incitation fiscale est justifiée, il convient néanmoins de prendre garde au risque de **substitution** entre les formes d'épargne : si la retraite par capitalisation fait l'objet d'incitations, elle pourrait attirer non une épargne nouvelle, mais une épargne affectée précédemment à d'autres emplois (logement locatif par exemple).

Si, malgré ces incertitudes, le développement de la capitalisation se traduisait par une augmentation de l'épargne des ménages, celle-ci ne serait à l'évidence que **transitoire**. En effet, dans la phase de mise en place de la capitalisation, une génération épargne pour sa retraite alors qu'aucune pension (« correspondant » à cette épargne) n'est encore versée. Mais quand cette génération atteint l'âge de la retraite, elle vend progressivement le capital accumulé antérieurement. Ceci se traduit par une « désépargne », sauf si les générations suivantes en activité épargnent à leur tour et acquièrent les titres ainsi mis sur le marché. Dans ce cas, la capitalisation n'apporterait pas de financement supplémentaire à l'économie.

Les effets positifs d'un développement de la capitalisation pourraient transiter par une autre voie : la modification de la **structure** de l'épargne. Le développement de fonds de retraite par capitalisation permettrait d'orienter l'épargne vers des placements longs et de remédier à l'insuffisance en fonds propres des entreprises françaises. Il paraît néanmoins nécessaire à la clarté du débat de rappeler cette considération élémentaire : **des fonds de pensions gérés par les entreprises seraient certes avantageux pour elles, mais, en même temps, risqués pour les salariés.**

Par ces quelques considérations, votre Rapporteur souhaiterait contribuer à ce que l'inquiétude suscitée par un vrai problème - le vieillissement démographique - ne débouche pas sur des mesures prises à la hâte et des solutions qui risqueraient, en définitive, d'aggraver les choses.

## CHAPITRE III

### LES PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE

L'évidence d'une crise de la « planification à la française » s'est imposée dès lors que les travaux de préparation du XI<sup>e</sup> Plan n'ont pas débouché sur le vote d'une loi de plan. L'obsolescence de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, dont nombre de procédures étaient, de fait, déjà devenues caduques, pose ainsi un problème d'ordre juridique.

Parallèlement, le vote de lois de programmation et de lois quinquennales traduit le souci du Gouvernement de dépasser les contingences du court terme et d'engager l'action de l'Etat pour le moyen terme. Il traduit également la nécessité d'une démarche « planificatrice », mais qui s'inscrirait dans un cadre plus souple et plus sélectif que celui fixé par la loi du 29 juillet 1982.

Cette exigence de rénovation a conduit le Premier Ministre à confier à M. Jean de GAULLE une mission de réflexion sur « *l'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française* ». Au terme d'un Rapport d'un grand intérêt, dont l'un des mérites est de replacer la planification française dans son contexte historique et international, M. Jean de GAULLE présente **vingt propositions**.

Celles-ci sont reproduites dans **l'annexe n° 2** au présent rapport. Elles abordent trois volets :

- **la réforme des procédures** de planification et, en particulier, les modalités d'intervention du Parlement dans l'élaboration du Plan ;

- la rénovation de la **contractualisation Etat-Régions** dont le Rapport fait par ailleurs une « *évaluation globalement positive* » ;

- la mission et le statut du **Commissariat Général du Plan**, ainsi que les moyens de renforcer son influence.

Votre Délégation n'a pas vocation à commenter ces propositions, puisque sa mission, selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982, est d'informer le Sénat « *sur l'élaboration et l'exécution des plans* ».

La réforme des procédures de planification, et sa traduction législative éventuelle, relèvent de la compétence de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Néanmoins, l'expérience acquise par votre Délégation depuis sa création, les liens qu'elle a noués avec le Commissariat général du Plan, et, accessoirement, la remise en cause implicite de son existence par le Rapport de M. Jean de GAULLE, l'autorisent à faire valoir son sentiment sur les propositions relatives au rôle du Parlement.

Sur ce sujet, le Rapport de M. Jean de GAULLE apporte des réponses claires à deux questions :

- Faut-il une loi de plan ?

- Comment associer le Parlement aux travaux de prospective à moyen terme menés sous l'égide du Commissariat général du Plan ?

• Faut-il une loi de plan ?

Il s'agit là d'une double interrogation : faut-il d'une part, maintenir le **principe d'une planification**, doit-elle, d'autre part, se traduire par le vote d'une **loi** ?

Sur le premier point, le Rapport de M. Jean de GAULLE rappelle que la crise de la planification française remonte au milieu des années soixante-dix, et en particulier au premier choc pétrolier : l'incapacité à prévenir et anticiper des crises majeures a obéré la crédibilité de notre planification.

Or, comme l'a montré la dernière récession, l'imprévisibilité et l'instabilité de l'économie française sont désormais deux de ses caractéristiques. Les raisons en sont connues (cf. la première partie du Chapitre I de ce rapport) : la mondialisation des échanges, l'interdépendance des économies ou l'amplification par les marchés financiers des mouvements de l'économie réelle. Ainsi, la planification ne peut plus être « *l'anti-hasard* », cher à Pierre MASSE. Est-elle pour autant devenue inutile ?

Votre Rapporteur se réjouit que M. Jean de GAULLE ait, sans ambiguïté, répondu négativement à cette question.

Ce n'est pas parce que le « pilotage » de l'économie est devenu, à l'échelon national, de plus en plus difficile, qu'il faudrait y renoncer. Au contraire. La mise en concurrence des espaces nationaux, qui résulte de la mondialisation des marchés, a certes modifié le niveau de l'action de l'Etat mais n'a pas remis en cause sa légitimité : « *A l'Etat « interventionniste » se substitue aujourd'hui l'Etat « régulateur » et l'Etat « stratège ».* De même, la construction européenne modifie les responsabilités des Etats : ceux-ci deviennent des « *partenaires dont les stratégies doivent désormais prendre place dans le cadre d'une négociation permanente* ». Enfin, M. Jean de GAULLE souligne une des heureuses spécificités de la planification française : la participation des **partenaires sociaux** aux différentes étapes de la réflexion. Il est indispensable que cette concertation puisse continuer à exister, dans un pays qui souffre par ailleurs de la faiblesse de son dialogue social.

Votre Rapporteur tient également à souligner que la science économique, dans ses développements récents, a contribué à rénover et réactiver le concept de planification. Deux orientations méritent ainsi d'être évoquées :

- les théories qui montrent l'intérêt et la possibilité de transférer à la macroéconomie les méthodes et les acquis de la **planification stratégique** d'entreprise ;

- les **nouvelles théories de la croissance**, qui insistent sur les moyens de reculer les saturations de croissance dues au facteur de production « exogène » (la main-d'oeuvre) ; selon ces théories, l'Etat aurait un rôle de coordination et de gestion dans l'accumulation du capital matériel (équipements, infrastructures) et immatériel (formation, recherche...), qui permettrait de repousser les limites de la croissance.

Le Rapport de M. Jean de GAULLE décrit ainsi les trois piliers principaux autour desquels se définit la planification : la prospective, la concertation et l'évaluation des politiques publiques. Sur ces trois piliers peut s'élaborer une stratégie à moyen terme, dont la mise en oeuvre doit toutefois s'effectuer par des instruments variés. La planification doit ainsi être « *multiforme et diversifiée* », ce qui conduit à proposer une réforme de la loi du 29 juillet 1982, qui s'est révélée trop formelle et inefficace.

Une des formes proposées, à côté des procédures spécifiques à la contractualisation Etat-Régions, est une **loi de plan** dans laquelle « *l'Exécutif propose ses priorités et sa stratégie économique et sociale de moyen terme...* ».

L'affirmation de la nécessité d'une loi de plan est pleinement partagée par votre Délégation. Sur un plan institutionnel, il est tout à fait nécessaire que les procédures de concertation d'une part, les engagements stratégiques du Gouvernement d'autre part, se concluent par un **vote de la représentation nationale** afin de leur conférer une **légitimité démocratique**.

Sur un plan économique, un débat parlementaire sanctionné par le vote d'une loi est le meilleur moyen de donner à la politique économique cette **crédibilité** dont il faut sans cesse persuader les marchés...

Enfin, la proposition selon laquelle la loi de plan ne peut plus obéir à un rythme prédéterminé relève du bon sens. L'exemple malheureux et inévitable du XI<sup>e</sup> Plan en est une preuve. En outre, la décision d'un Gouvernement, qui n'y serait pas formellement contraint, de s'engager par une loi de plan prendrait d'autant plus de sens.

• **Comment associer le Parlement aux travaux de prospective à moyen terme menés sous l'égide du Commissariat général du Plan ?**

La proposition la plus novatrice sur ce point est celle qui consiste à demander au Commissariat général du Plan de présenter devant le Parlement « *dans l'année qui suit le début de toute législature, et au moins tous les trois ans, un « document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société* ». *Son élaboration s'appuie sur un cadrage macroéconomique de moyen terme, sur l'analyse des finances publiques par grandes fonctions*

*collectives, et sur l'ensemble des études menées dans le cadre du travail permanent avec les partenaires sociaux ».*

Cette proposition présente un triple intérêt : conforter le rôle et la mission du Commissariat général du Plan, renforcer l'information du Parlement sur des travaux d'experts et inviter le Parlement à échapper à la « dictature du court terme » dans le cadre d'une planification partagée avec le Gouvernement.

On peut toutefois être plus hésitant sur les moyens d'y parvenir. En effet, cette proposition signifie implicitement la suppression des délégations parlementaires pour la planification instituées par la loi du 29 juillet 1982. La création de ces délégations n'avait certes pas de réelle justification institutionnelle : chaque assemblée dispose d'une Commission constitutionnellement compétente en matière de planification. Néanmoins, la grande ambition planificatrice du législateur de 1982 l'avait conduit à imaginer une structure parlementaire qui se consacrerait exclusivement à ces questions. Qu'un député ait conclu de l'expérience au sein de sa propre assemblée qu'elle ne méritait pas d'être poursuivie, est compréhensible. Peut-être faut-il pourtant souligner qu'au Sénat, la Délégation pour la planification a donné un large écho aux travaux menés par le Commissariat général du Plan grâce aux auditions régulières des Commissaires successifs ou au moyen des divers rapports d'information qu'elle a publiés. Par ailleurs, la tutelle qu'elle exerce sur les travaux de projections macroéconomiques du Service des Etudes lui a permis de discuter du cadrage macroéconomique de moyen terme des plans quinquennaux, et de présenter ses propres perspectives à moyen terme pour les finances publiques.

En introduction de son premier rapport d'information<sup>1</sup>, votre Rapporteur assignait un objectif ambitieux à la Délégation : *« sans empiéter sur les compétences des Commissions permanentes, il lui est nécessaire d'accomplir un effort d'imagination et d'innovation à la fois dans les méthodes de travail, dans la nature et le contenu des informations qu'elle peut apporter au Sénat et dans les moyens de faire circuler cette information... »*

Dix ans plus tard, celle-ci a le sentiment de l'avoir atteint et d'avoir répondu au souci constamment manifesté par le Sénat d'assurer la meilleure qualité technique possible à ses travaux.

---

<sup>1</sup> Sénat n° 064, 1984-1985.

**ANNEXES**

## **ANNEXE N° 1**

---

### **Perspectives à moyen terme de l'économie française 1994 - 2000**

**(Etude réalisée par l'Equipe responsable du modèle  
MOSAÏQUE de l'OFCE)**

---

Après deux années de croissance lente (1991-1992) suivies d'une année de récession (1993), l'économie française a retrouvé en 1994 la voie de l'expansion et de la création d'emplois. Ces évolutions favorables devraient se confirmer en 1995 et, selon la plupart des prévisions à court terme, le taux de croissance du PIB devrait dépasser facilement 3 %. Ce regain de croissance peut-il s'amplifier et être durable ? C'est à cette question que nous essayons de répondre à l'aide de simulations des évolutions de l'économie française à l'horizon 2000 réalisées avec le modèle Mosaïque. Les perspectives économiques françaises sont extrêmement dépendantes de l'environnement international et en particulier des évolutions européennes. Or, s'agissant du moyen terme, celles-ci sont bien évidemment très incertaines. La question de l'ampleur et de la durée du cycle de croissance qui s'est amorcé en 1994 se pose en France comme chez ses partenaires. De manière à explorer le champ des évolutions possibles deux scénarios ont été étudiés. Le premier est caractérisé par une croissance tendancielle relativement modérée dans la plupart des pays (2,5 % en moyenne pour l'OCDE entre 1994 et 2000). Le second suppose une accélération de la reprise et une

croissance beaucoup plus forte à moyen terme (3,6 % dans l'Union européenne au lieu de 2,5).

En ce qui concerne la politique économique, les hypothèses retenues décrivent essentiellement un rééquilibrage rapide des finances publiques mises à mal par la récession. Elles consistent en une réduction significative du rythme de progression des dépenses en biens et services et des prestations sociales, ainsi qu'en une augmentation des prélèvements sur les ménages. Dans le premier scénario, la CSG augmente de 1,6 point en 1995 et de 0,5 point chaque année suivante. Dans le second scénario, le retour plus rapide du déficit des finances publiques au voisinage de 3 points de PIB permet de stabiliser la CSG de 1997 à l'an 2000.

Les résultats obtenus montrent que si l'économie française peut répondre facilement aux sollicitations de la croissance de ses partenaires, elle ne peut constituer, en Europe, un pôle très dynamique à moyen terme. En effet, le niveau très élevé du chômage et les politiques de rééquilibrage budgétaire pèsent sur la croissance de la demande interne qui ne retrouve pas, après la période de remise à niveau des capacités de production et d'investissement (de 1995 à 1997), un rythme suffisant pour empêcher l'affaiblissement de la croissance. En conséquence, les perspectives de baisse du chômage à moyen terme sont limitées malgré l'inflexion à la baisse du taux de croissance de la productivité du travail. Si un scénario de même nature se vérifiait dans les autres pays d'Europe, l'hypothèse d'un simple mouvement conjoncturel d'accélération de la croissance, lié au cycle de l'investissement et des stocks, suivi, après 1995, d'un retour à une croissance lente serait alors vraisemblable. Il n'est donc pas du tout certain que la reprise, sensible depuis le début de l'année, ouvre un cycle de longue période de forte expansion en France et en Europe. D'autant moins que l'extrême sensibilité des marchés financiers et des banques centrales pourrait conduire à des hausses de taux d'intérêt dans la phase initiale des reprises en cours, alors même que les perspectives de redémarrage de l'inflation apparaissent, d'après nos résultats, inexistantes. En effet, tout au long de la période un écart important subsiste entre la croissance de la productivité du travail (environ 2 %) et celle du taux de salaire réel (entre 1 et 1,2 % selon les scénarios). Même dans le cas d'une croissance plus rapide (scénario 2), l'inflation ne dépasserait pas 2 % par an en moyenne.

Cette inquiétude sur la croissance à moyen terme se nourrit essentiellement du fait qu'il paraît très difficile d'envisager une forte expansion de la demande finale intérieure alors que les hausses de salaires devraient rester très modérées, du fait du chômage, et que le revenu disponible devrait souffrir du ralentissement des prestations sociales et des hausses des prélèvements. Certes, une baisse du taux d'épargne devrait soutenir la consommation, mais elle serait insuffisante pour compenser la trop lente augmentation des revenus nets. En même temps, le strict contrôle des dépenses publiques contribuerait aussi à ralentir la croissance de la demande. Les seuls éléments vraiment dynamiques pourraient être les investissements en début de période (1995-1997), puis le commerce extérieur qui continuerait à bénéficier, en l'absence de mouvements de change, de gains importants de compétitivité du fait du très faible taux d'inflation. Mais les investissements seraient freinés à terme par une croissance trop faible et le commerce extérieur ne pourrait à lui seul porter le sentier de croissance de moyenne période au delà de 2 à 2 ½ %. Le tableau 1 permet de comparer les données essentielles de l'équilibre macroéconomique au cours des deux périodes successives de croissance (1986-1990) puis de décroissance de l'emploi (1991-1993), et dans chacun des deux scénarios 1994-2000.

Si l'on compare les perspectives de l'économie française à l'horizon 2000 avec le dernier cycle d'augmentation de l'emploi (1986-1990), le ralentissement de la croissance tendancielle de la demande interne apparaît nettement. La consommation des ménages qui avait augmenté de 3,2 % par an ne croîtrait plus que de 1,8 à 2,1% en moyenne. Pourtant la baisse du taux d'épargne se ferait à un rythme similaire (respectivement -0,3 et -0,4 point par an). Les investissements des entreprises, très dynamiques en début de période (voir §5) ralentiraient, une fois ajustées les capacités de production, si bien qu'ils tireraient un peu moins la croissance qu'au cours des années 1985-90. Les dépenses publiques seraient également très en retrait.

1. Comparaison des équilibres macroéconomiques au cours du cycle précédent avec les perspectives 1994-2000.

	1986-1990	1991-1993	1994-2000 : Scénario 1	1994-2000 Scénario 2
<i>Taux de croissance annuels moyens (en %)</i>				
PIB Marchand	3,5	0,0	2,4	3,1
Importations	7,5	0,0	6,2	7,4
Exportations	5,0	2,7	6,1	7,5
Consommation des ménages	3,2	1,1	1,8	2,1
Investissements des entreprises	7,0	-4,5	4,9	6,0
Investissements des ménages	3,8	-2,8	3,2	5,1
Dépenses publiques en biens et services	4,1	3,2	1,3	1,3
Prix à la consommation	3,0	2,5	1,9	2,0
Taux de salaire réel	1,4	1,3	1,0	1,2
Productivité du travail	2,2	2,1	1,9	2,1
<i>Variations annuelles moyennes</i>				
Emploi total (en milliers)	192	-173	132	208
Taux de chômage (en points)	0,0	1,0	0,0	-0,2
Taux d'épargne des ménages (en points)	-0,3	0,5	-0,4	-0,3
Solde public (en points de PIB)	0,3	-1,4	0,4	0,5
<i>Niveaux en fin de période</i>				
Demandeurs d'emplois (moyenne annuelle en milliers)	2500	3160	3460	3140
Déficit public (en points de PIB)	-1,6	-5,9	-3,0	-2,4

Les conditions favorables de la seconde moitié des années quatre-vingt qui avaient permis une croissance de 3,5 % en moyenne (avec des pointes de 4,5 et 4,8 en 1988 et 1989) ne se reproduiraient donc pas. Très schématiquement, on peut dire que la croissance de l'économie française fut jusqu'au milieu des années quatre-vingt, limitée par la contrainte extérieure. Pour s'en affranchir la France a adopté une stratégie de désinflation compétitive qui freinait la demande interne. Ce freinage était cependant lui-même limité par la désinflation qui permettait une forte baisse du taux d'épargne des ménages. Au milieu des années quatre-vingt, le contre choc pétrolier qui stimula la croissance mondiale, plaça l'économie française dans une situation particulièrement favorable : les efforts passés de baisse des coûts (les salaires réels évoluaient déjà moins vite que la productivité du travail) avaient amélioré la compétitivité alors que la demande interne restait encore relativement

dynamique, celle des administrations car le déficit public était modéré et celle des ménages car les hausses de salaires réels, sans être élevées, restaient significatives, et que la poursuite de la désinflation permettait encore des baisses de taux d'épargne. La récession liée à la montée des taux d'intérêt, au ralentissement de l'économie européenne, et au comportement procyclique des ménages qui élevèrent leur taux d'épargne, a entraîné une forte hausse du chômage (de l'ordre de 800.000 personnes) qui fut la cause d'un nouveau ralentissement des hausses de salaires. Ce ralentissement devrait être durable car le taux de chômage ne pourrait, au mieux, que reculer lentement. Ainsi, après la récession, le potentiel de croissance de la demande des ménages est encore en retrait, malgré les marges de baisse du taux d'épargne, alors que celui des administrations publiques est annulé par le fort déficit accumulé. Au delà du cycle d'investissement les perspectives de croissance apparaissent dès lors très limitées.

Mais les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur la croissance à moyen terme sont très différentes de celles qui prévalaient au cours des périodes précédentes. Les contraintes d'offre apparaissent maintenant secondaires : le niveau structurellement élevé de la part des profits permet aux entreprises un financement aisé des investissements (même dans le scénario 2 où la reprise est plus marquée, le taux d'autofinancement se maintient à un niveau, anormal à long terme, supérieur à 100 %); il en va de même pour la contrainte extérieure, même si l'équilibre à long terme de la balance des paiements interdit un différentiel de croissance trop fort avec nos partenaires. Sur la lancée des évolutions passées qui visaient à réduire ces contraintes par la baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée, on aurait ainsi basculé du côté d'une insuffisance structurelle de demande. *A priori*, cette situation est plus facilement curable que la précédente. Malheureusement les niveaux des déficits publics et des taux d'intérêt, qui aggravent les problèmes de financement de ces déficits, ne permettent pas d'envisager une action isolée de relance alors que les accords internationaux, et peut être plus encore l'internationalisation des marchés qui place les gouvernements sous tutelle, interdisent les dérogations aux politiques orthodoxes.

La gestion à moyen terme de l'économie française, et sans doute de l'économie européenne, paraît ainsi confrontée à un paradoxe d'un nouveau type : les structures économiques sont saines : les entreprises sont sans doute prêtes pour un développement rapide des capacités d'offre dont la rentabilité à long terme paraît satisfaisante et le financement à court terme relativement aisé ; le retour de l'inflation est pratiquement impossible tant est grand l'écart entre la croissance des rémunérations et celle de la

productivité du travail ; les finances publiques sont en fort déficit, mais elles ont surtout souffert d'une croissance trop faible, qui a réduit les recettes, plutôt que d'un excès de dépenses supplémentaires. La machine est donc en bien meilleur état de marche qu'au début des années quatre-vingt. Il reste toutefois à trouver le carburant qui lui permettrait de maintenir une vitesse élevée sur un long parcours.

Les tableaux 2 et 3 regroupent les données principales des deux scénarios. Les paragraphes suivants (§2 à §6) présentent plus en détail les résultats obtenus. Enfin deux variantes ont été réalisées (§7) : la première suppose, dans le contexte du scénario de croissance modérée à moyen terme (scénario 1), un ralentissement de la productivité du travail par extension du travail à temps partiel ; la seconde étudie les conséquences d'un assouplissement de la politique budgétaire dans le cadre d'une croissance plus soutenue en Europe (scénario 2).

## 2. Principaux résultats du scénario 1.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994/2000
[*]	2,3	3,5	2,9	2,4	2,1	2,0	1,9	2,4
	7,1	9,2	7,5	6,0	4,5	4,4	4,6	6,2
n des ménages*	1,6	2,7	2,2	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8
n nette des administrations*	0,1	-0,7	-0,1	0,6	0,6	0,7	0,7	0,3
dont :	1,2	6,6	6,6	5,0	2,8	1,6	1,0	3,5
rises*	0,6	9,1	9,1	5,8	2,0	0,9	0,9	4,0
es*	1,6	6,0	5,4	5,8	5,1	2,9	0,9	4,0
istrations*	2,0	1,4	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	6,3	7,4	6,4	5,9	5,7	5,6	5,6	6,1
moyenne annuelle)*	0,1	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5
mplois (moyenne annuelle)**	3290	3310	3310	3330	3360	3400	3460	-
age (Defm/(Emploi+Defm))	12,9	12,9	12,8	12,8	12,8	12,9	13,0	-
ommation*	1,8	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
e*	2,1	2,8	3,2	3,2	3,2	3,1	2,9	2,9
at du revenu disponible*	1,0	1,0	1,1	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
ne (moyenne annuelle)	13,5	12,2	11,3	11,3	11,3	11,3	11,1	-
nancement des SQS	124,0	124,3	119,5	117,6	118,1	120,8	123,9	-
nancement des ns***	-5,6	-4,5	-3,8	-3,5	-3,3	-3,1	-3,0	-
vement obligatoire***	44,0	44,4	45,0	45,3	45,7	46,0	46,2	-
nancement de la Nation***	1,0	0,4	0,0	-0,0	0,1	0,3	0,6	-

en % ; \*\* en milliers ; \*\*\* en points de PIB. Sources : Insee, Comptes trimestriels ; prévisions OFCE-anodèle MOSAÏQUE

## 2. Principaux résultats du scénario 2

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994/2000
nd*	2,3	3,8	3,6	3,2	3,1	2,9	2,6	3,1
*	7,1	9,9	9,3	7,9	6,6	5,8	5,3	7,4
on des ménages*	1,6	2,7	2,3	1,8	2,0	2,1	2,3	2,1
on nette des administrations *	0,1	-0,7	-0,2	0,4	0,3	0,4	0,4	0,1
* dont :	1,2	7,1	8,3	7,3	5,5	3,4	1,8	4,9
prises*	0,6	10,0	12,2	9,5	5,9	3,2	1,3	6,1
ges*	1,6	6,1	5,7	6,9	7,2	5,2	3,1	5,1
inistrations*	2,0	1,4	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
*	6,3	8,4	8,4	7,9	7,6	7,2	6,8	7,5
(moyenne annuelle)*	0,1	0,7	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9
emplois (moyenne annuelle)**	3290	3300	3280	3260	3230	3180	3140	-
mage (Defm/(Emploi+Defm))	12,9	12,8	12,6	12,5	12,3	12,0	11,8	-
sommation*	1,8	1,8	1,9	1,9	2,1	2,2	2,2	2,0
re*	2,1	2,8	3,2	3,4	3,6	3,8	3,9	3,3
hat du revenu disponible*	1,0	1,1	1,3	2,0	2,2	2,3	2,3	1,7
gne (moyenne annuelle)	13,5	12,2	11,4	11,6	11,9	12,1	12,2	-
financement des SQS	124,0	124,9	119,5	115,8	113,9	114,1	115,4	-
financement des								-
ons***	-5,6	-4,4	-3,6	-3,2	-2,9	-2,6	-2,4	-
èvement obligatoire***	44,0	44,4	44,8	44,9	45,0	45,1	45,1	-
financement de la Nation***	1,0	0,4	0,1	0,1	0,3	0,6	1,0	-

nce annuel en % ; \*\* en milliers ; \*\*\* en points de PIB. Sources : Insee, Comptes trimestriels ; prévisions OFCE-modèle MOSAÏQUE

### **1. L'environnement international.**

1993 a été une année de récession en Europe continentale, plus ou moins marquée selon les pays. Le Japon a connu une croissance pratiquement nulle. Seuls le Royaume-Uni et les Etats-Unis, entrés plus tôt dans la récession ont vu leur reprise s'affermir. A la fin 1993, les perspectives de reprise apparaissaient d'ampleur limitée en Europe continentale. Mais les estimations de croissance affichées depuis le début de l'année sont apparues plus élevées que prévu, en France comme dans les pays voisins, et désormais la reprise semble bien affirmée en Europe. Les enquêtes de conjoncture font état de carnets de commande bien orientés et de taux d'utilisation des capacités de production en hausse chez nos principaux partenaires. L'économie allemande devrait croître de plus de 2 % cette année et de 3 % l'an prochain (un peu moins pour la seule Allemagne de l'ouest), soit à peu près comme la moyenne de nos principaux partenaires d'Europe continentale. Cette croissance serait principalement tirée par un environnement international porteur, aux Etats-Unis comme en Europe, et par l'investissement des entreprises privées.

Aux Etats-Unis, la croissance devrait atteindre 4 % cette année (l'acquis étant de 3,2 % au deuxième trimestre), ce qui correspondrait au point haut du cycle pour l'économie américaine, et serait un peu plus faible l'an prochain (3 %). L'économie japonaise s'est engagée sur le chemin de la reprise, grâce à des plans de relance budgétaire à une politique monétaire accommodante, et à l'assainissement de la situation financière des entreprises. Le Japon devrait connaître une croissance de l'ordre de 1 % cette année et de près de 3 % l'an prochain, essentiellement tirée par la demande interne, l'appréciation du yen conduisant à une contribution négative des échanges extérieurs à la croissance.

Nous avons envisagé deux scénarios à moyen terme, se différenciant l'un de l'autre par la vigueur de la reprise en Europe. Dans ces scénarios, la croissance de l'économie américaine atteindrait son maximum en 1994. Le Japon retrouverait la croissance mais elle serait plus faible qu'au cours des années quatre-vingt (3 % par an au lieu de 4 % en moyenne).

Dans le premier scénario<sup>1</sup>, la croissance serait de l'ordre de 3 % en Europe en 1995. Cette croissance serait tirée par un environnement international porteur et par l'investissement des entreprises. Mais les autres composantes de la demande interne seraient peu dynamiques. Dans ce scénario, nous avons considéré que les gouvernements européens se fixeront comme objectif prioritaire le respect des critères de Maastricht, ce qui signifie qu'ils chercheront à contrôler les déficits publics. Les dépenses publiques accompagneraient donc, au mieux, la croissance économique. La consommation des ménages ne progresserait que modérément, en raison de la faible croissance du revenu des ménages, dans un contexte de chômage élevé, et du poids des prélèvements fiscaux. La croissance européenne atteindrait ainsi un maximum en 1995 (près de 3 %), puis ralentirait, à la fois du fait du ralentissement de l'investissement des entreprises, d'un environnement international moins porteur (moindre croissance américaine) et en l'absence de composantes de la demande interne suffisamment dynamiques pour prendre le relais. En fin de projection, la croissance des économies européennes serait à peine supérieure à 2 %. L'inflation poursuivrait son ralentissement chez nos partenaires à l'horizon 2000 (de notre projection (l'inflation américaine serait un peu plus élevée à court terme, mais se réduirait avec le ralentissement de la croissance ; elle fluctuerait autour de 3 à 4 % sur la période). Le Japon ne connaîtrait pas d'inflation. Elle continuerait à ralentir en Europe (environ 2 % en fin de période, après près de 4 en 1994).

Dans le second scénario, nous avons fait l'hypothèse d'une croissance plus forte en Europe aussi bien à court qu'à moyen terme. La croissance européenne serait de 4 % en 1995 et un peu plus vigoureuse tout au long de la projection (4,5 % en 1996 et 1997 et 3 % en fin de période). Ce cycle de croissance plus favorable permettrait de réduire les déficits publics et donc de desserrer certaines des contraintes pesant sur la demande (moins d'augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages...). Cette amélioration de l'environnement international conduirait *via* un surcroît d'exportations, à une croissance plus forte en France, d'environ 0,5 point en moyenne sur la période, ce qui ne permettrait qu'une faible réduction du taux de chômage à l'horizon 2000.

---

<sup>1</sup> Les hypothèses de croissance que nous avons retenues sont assez proches en moyenne de celles du scénario de référence de moyen terme de l'OCDE (publié dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* n°54, juin 1994) avec une croissance un peu plus forte en début de période et un peu plus faible par la suite.

Depuis le début de l'année, les taux d'intérêt sur les marchés obligataires américains, et par contagion sur les marchés européens, ont connu une forte hausse, d'une ampleur inattendue, les opérateurs des marchés financiers anticipant une surchauffe de l'économie américaine et une reprise de l'inflation. Cette évolution des taux d'intérêt était sans doute prématurée, au vu de la croissance et de l'inflation américaines et en tout cas incohérente avec la situation conjoncturelle des économies européennes, qui sortaient à peine de la récession et connaissaient un ralentissement de leur inflation. La situation actuelle dans laquelle les taux longs européens sont aussi élevés que les taux longs américains ne correspond pas aux situations respectives des économies. Nous avons fait l'hypothèse que l'évolution des taux longs redeviendrait plus conforme aux évolutions conjoncturelles et donc que les taux d'intérêt européens à long terme seraient stables après une correction à la baisse l'an prochain.

Le dollar, en baisse depuis le début de l'année aurait actuellement atteint un point bas, et se raffermirait au cours de l'année 1995, vis-à-vis des monnaies européennes du fait de l'évolution des écarts de taux d'intérêt entre les Etats-Unis et l'Europe. Les parités entre monnaies européennes demeureraient stables. Le yen, qui s'est à nouveau fortement apprécié cette année, se déprécierait un peu en 1995, puis recommencerait à s'apprécier jusqu'à la fin de notre projection (d'environ 2 % par an vis-à-vis de l'ensemble des monnaies).

Les cours du pétrole devraient être plus faibles cette année que l'an passé en moyenne annuelle (15,9 \$ pour le baril de Brent après 17 en 1993), mais sont orientés à la hausse depuis mars dernier. Dans l'hypothèse où, à court terme, l'offre demeurerait inchangée (c'est-à-dire en particulier sans retour rapide des ventes irakiennes), les cours s'affermiraient du fait de la reprise de la demande des pays industriels, même en l'absence d'une stratégie de prix plus élevés parmi les producteurs de l'OPEP. Les cours pétroliers seraient ensuite en hausse du fait de tensions sur l'offre. Ils progresseraient donc sur toute la période, mais nous n'avons pas envisagé de choc pétrolier à l'horizon 2000<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L'évolution à moyen terme des prix du pétrole de notre compte repose sur la fourchette haute des projections de l'Agence internationale de l'énergie publiées dans le *World Energy Outlook*, édition 1994

**Tableau 1.1 : Principales hypothèses d'environnement international  
du scénario 1**

*Taux de croissance annuels moyens, en %*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994 2000
PIB Etats-Unis	4,0	3,0	2,0	1,7	2,2	2,3	2,3	2,5
PIB UE *	2,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	2,5
PIB OCDE *	2,3	2,9	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,5
Taux de change								
S/FF	5,53**	5,43**	5,50**	5,50**	5,50**	5,50**	5,50**	5,5**
FF/concurrents***	0,8	- 0,1	- 0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Prix manufacturiers étrangers en devises	1,8	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Prix manufacturiers étrangers en FF	2,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Prix du baril de Brent en S**	15,9	17,7	19,5	21,1	23,0	25,0	26,0	-
Taux d'intérêt en France :								
Marché monétaire	5,5	5,0	5,5	5,5	5,5	5,0	5,0	-
Obligations du secteur privé	7,5	8,0	7,5	7,0	6,5	6,3	6,3	-

\* Pondération par la structure des exportations françaises. L'UE comprend nos cinq principaux partenaires (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Belgique et Pays-Bas), auxquels on ajoute pour former l'OCDE, les Etats-Unis, le Canada et le Japon.

\*\* Moyenne annuelle

\*\*\* Taux de variation du taux de change effectif (en %).

Sources : OCDE, prévisions OFCE - Modèle Mosaïque.

**Tableau 1.2 : Hypothèses du scénario 2**

*Taux de croissance annuels moyens, en %*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994 2000
PIB UE *	2,1	4,0	4,5	4,5	4,0	3,0	3,0	3,6
PIB OCDE *	2,3	3,9	4,3	4,3	3,9	3,0	3,0	3,5
Prix manufacturiers étrangers en devises	1,8	1,7	2,0	2,2	2,9	3,0	3,0	2,4
Prix manufacturiers étrangers en FF	2,6	1,5	1,7	2,2	2,9	3,0	3,0	2,4

\* Pondération par la structure des exportations françaises. L'UE comprend nos cinq principaux partenaires (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Belgique et Pays-Bas), auxquels on ajoute pour former l'OCDE, les Etats-Unis, le Canada et le Japon.

Sources : OCDE, prévisions OFCE - Modèle Mosaïque.

## **2. Le commerce extérieur**

Les bonnes performances du commerce extérieur français en 1993 résultent essentiellement de la poursuite du redressement du solde industriel favorisé par la baisse des importations au cours de la récession.

Dans le premier scénario, les exportations de produits manufacturés bénéficieraient d'une demande mondiale dynamique, surtout à court terme (6,5 % cette année et plus de 8 % l'an prochain), de la poursuite de gains de compétitivité-prix, les prix à l'exportation français demeurant durablement plus faibles que ceux de nos concurrents, ainsi que de gains de compétitivité hors-prix à l'horizon 2000. Les exportations augmenteraient plus rapidement que la demande mondiale (soit des gains de parts de marché de l'ordre de 0,5 point par an en moyenne).

Les importations de produits manufacturés progresseraient cette année de 8,6 % en volume du fait d'une forte demande intérieure et de 11 % l'an prochain, année où la demande intérieure serait la plus dynamique, puis à un rythme qui ralentirait avec celui de la demande (la progression des importations serait de moins de 5 % en fin de période). L'évolution favorable de la compétitivité à l'importation limiterait la progression des importations sur l'ensemble de la période de projection.

Dans le second scénario, l'évolution des exportations serait plus vive du fait de la plus forte croissance de la demande adressée à la France, mais celle des importations le serait aussi. L'effet total sur le solde industriel serait favorable (à hauteur d'un peu plus de 4 milliards chaque année).

## 2.1. Echanges de produits manufacturés

Taux de croissance annuels moyens, en %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Scénario 1</i>								
Exportations (Francs 1980)	- 2,8	8,2	9,2	7,6	6,9	6,6	6,5	6,4
Importations (Francs 1980)	5,2	8,6	11,0	8,6	6,9	4,9	4,7	4,9
Prix des exportations	- 1,7	0,5	0,5	1,2	1,5	1,3	1,3	1,2
Prix des importations	- 3,5	0,9	0,7	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1
<i>Scénario 2</i>								
Exportations (Francs 1980)	- 2,8	8,2	10,6	10,1	9,4	8,9	8,4	7,8
Importations (Francs 1980)	- 5,2	8,6	12,0	11,1	9,4	7,4	6,3	5,5
Prix des exportations	- 1,7	0,5	0,4	1,2	1,8	2,1	2,2	2,2
Prix des importations	- 3,5	0,9	0,7	1,2	1,7	2,1	2,2	2,2

Sources : INSEE - Comptes trimestriels, prévisions OFCE - Modèle Mosaïque

Le solde industriel resterait positif. Par contre, l'excédent agricole se réduirait régulièrement, essentiellement du fait de la détérioration des termes de l'échange, mais aussi du ralentissement probable du volume des exportations après les accords du GATT. Le déficit énergétique, en réduction en 1994, grâce à la baisse des prix du pétrole en moyenne annuelle et à la dépréciation du dollar, se creuserait régulièrement au cours de la période du fait du renchérissement des prix du pétrole.

## 2.2. Soldes commerciaux (scénario 1)

*En milliards de FF*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(1) Agro-alimentaire	57	43	37	29	23	16	10	3
(2) Energie	-68	-61	-68	-81	-91	-101	-114	-123
(3) Industrie	44	39	22	14	20	47	79	110
Solde CAF-FAB (1)+(2)+(3)	33	21	-9	-37	-49	-38	-25	-10
Solde FAB-FAB	82	74	50	28	22	37	54	75

Source : INSEE - Comptes trimestriels, prévisions OFCE - Modèle Mosaïque

Parmi les autres postes de la balance des paiements courants, l'excédent touristique, qui a connu une forte croissance depuis plusieurs années, demeurerait élevé. Il approcherait 63 milliards de francs cette année et serait en très légère progression sur la période de projection. Le maintien de l'excédent des échanges de biens et services permettrait une réduction sensible des intérêts versés à l'étranger. Au total, l'évolution des soldes extérieurs permettrait le maintien d'une capacité de financement de la Nation de l'ordre de 0,3 point de PIB en moyenne dans le scénario 1, et de 0,5 dans le scénario 2. Son évolution suivrait celle du solde des échanges de marchandises : elle se réduirait donc jusqu'en 1997 (où elle pourrait être légèrement négative) puis recommencerait à s'améliorer.

### **3. La politique économique.**

Dans cette prévision, les hypothèses de politique budgétaire sont inspirées de celles de l'annexe 3 du projet de loi de finance pour 1993. Sans toutefois aller jusqu'à supposer une croissance nulle des dépenses en francs constants, notre simulation retient un infléchissement des tendances passées (tableau 3.1). Ceci correspond à la priorité donnée par les pouvoirs publics à la réduction des déficits publics et au contrôle des dépenses de l'Etat. Aucune modification de la fiscalité n'a été envisagée à l'exception du relèvement du taux de la CSG pour financer la protection sociale.

Dans ce contexte particulièrement volontariste, les consommations intermédiaires des administrations et les investissements publics croîtraient respectivement de 0,7 % et 1,8 % en moyenne par an de 1994 à 2000, après 2,7 % et 5,5 % de 1988 à 1993. Les effectifs des administrations augmenteraient de 15.000 par an essentiellement pour faire face aux besoins des collectivités locales et des hôpitaux. Dans le même temps les effectifs de l'Etat resteraient stables. La revalorisation de l'indice brut de la fonction publique serait, en termes réels, inférieure à 1% par an en moyenne, et le pouvoir d'achat du SMIC serait maintenu à son niveau de 1994.

L'augmentation des subventions agricoles liée à la réforme de la PAC assurerait le maintien du pouvoir d'achat du revenu par tête des agriculteurs.

Enfin, l'investissement des grandes entreprises nationales, qui avait fortement décliné en 1993, se redresserait progressivement pour croître de 1,5% par an en moyenne en fin de prévision. La priorité donnée au désendettement et la fin d'un certain nombre de projets justifient l'évolution retenue en 1994 et 1995. Par la suite, de nouveaux programmes d'investissements tels que l'aménagement d'infrastructures de communication viendraient redonner du dynamisme à ce poste.

### 3.1. Les dépenses publiques.

Taux de croissance (prix constants en%)	1987/1993	1994/2000
Consommation des administrations	2,6	0,7
FBCF des administrations	5,2	1,8
Effectifs des administrations (hors CES)*	36	15
Prestations sociales	3,0	2,5

\* variation annuelle moyenne en milliers

La simulation retient un ralentissement des dépenses de protection sociale. En particulier, les dépenses de santé qui représentent en 1993 la moitié de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale ne croîtraient plus, à prix constant, qu'au rythme de 2,1% par an en moyenne de 1994 à 2000, après 3,0% de 1988 à 1993.

Le maintien du pouvoir d'achat des prestations chômage par tête et la moindre progression du nombre de chômeurs entraîneraient une croissance des prestations en francs constants de l'ordre de 1% par an.

Les prestations familiales ralentiraient également dès 1994 et n'augmenteraient que de 0,8% par an en moyenne. Cette évolution modérée ne semble pas totalement compatible avec les mesures d'amélioration des prestations récemment prises. Par ailleurs, elle résulte de mouvements très contrastés : la baisse tendancielle des allocations familiales liée à des évolutions démographiques telles que la diminution de la taille des familles et la baisse du nombre de naissances côtoie la montée en charge des nouvelles mesures comme l'aménagement de l'allocation parentale d'éducation et le développement des prestations pour la garde des jeunes enfants dont il est difficile de mesurer l'impact financier.

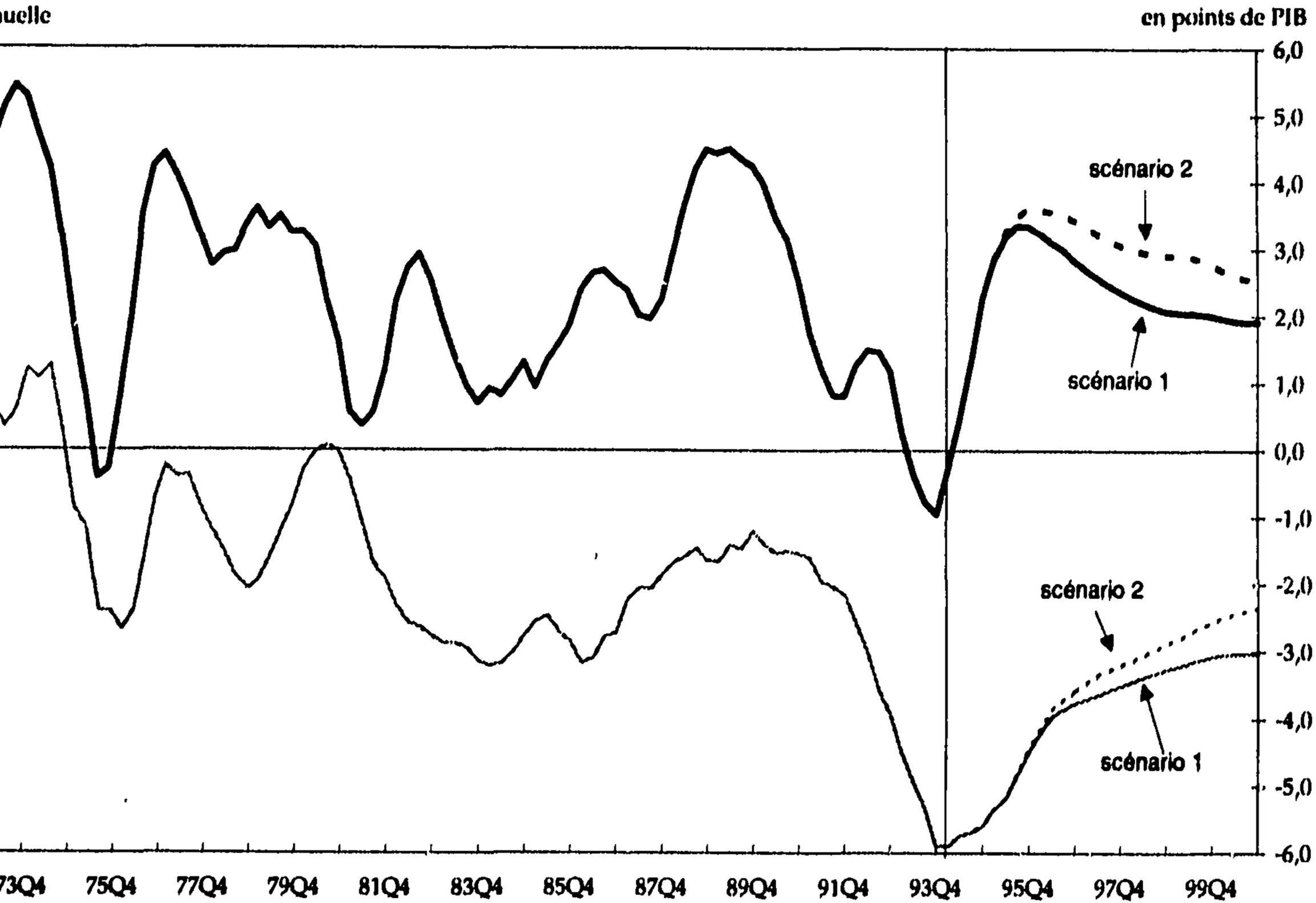
Enfin, les prestations vieillesse indexées sur l'évolution des prix hors tabac augmenteraient de 3,6% en moyenne par an en francs constants, prolongeant ainsi le ralentissement observé depuis 1986.

Au total, les besoins de financement de la protection sociale resteraient importants à court terme et seraient pris en charge par les ménages par une augmentation de la CSG. Celle-ci verrait son taux relevé à 4% au second semestre 1995 pour financer les déficits cumulés de 1994 et 1995. Par la suite, il progresserait régulièrement de 0,5 point par an pour atteindre 6,5 % en 2000 (scénario 1).

Le besoin de financement des administrations publiques qui avait atteint près de 10 points de PIB fin 1993 se résorberait progressivement avec le retour de la croissance (graphique 1).

Le déficit primaire serait inférieur à 50 milliards de francs à partir de 1998. En début de simulation, l'amélioration des résultats des entreprises entraînerait une hausse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui s'atténuerait par la suite. Les recettes de TVA et de cotisations sociales augmenteraient plus régulièrement, mais à un rythme plus lent du fait du manque de dynamisme de la consommation des ménages, de l'emploi et des salaires. Les intérêts nets versés seraient stables en francs courants essentiellement grâce à la baisse des taux d'intérêt. Au total, le déficit public ne représenterait plus que 3,5 points de PIB fin 1996, puis 2 points à l'horizon de la prévision. Dans le scénario 2, le rétablissement des finances publiques serait plus rapide, de sorte que le taux de la CSG resterait inchangé à partir de 1997.

**Graphique 1 : croissance du PIB et déficit public**



#### 4. Les ménages.

Le revenu disponible réel des ménages qui avait très fortement ralenti en 1993 devrait progressivement s'accélérer à partir de 1994, notamment grâce à la stabilisation puis à la reprise de l'emploi salarié. Les créations d'emplois ne seraient toutefois pas suffisantes pour faire baisser le chômage qui pèserait encore fortement sur l'évolution des salaires dont le pouvoir d'achat n'augmenterait, dans le secteur marchand, que de 1,0 % en moyenne annuelle entre 1994 à 2000. Pourtant, la masse salariale redeviendrait l'élément le plus dynamique du revenu disponible brut des ménages (RDB). La contribution des prestations sociales à la croissance du RDB demeurerait importante, bien qu'en baisse par rapport aux années passées. Mais la prise en charge par les ménages des déficits de la Sécurité sociale réduirait largement cet effet. Nettes de prélèvements, les prestations sociales auraient toutefois un impact encore légèrement positif sur le revenu réel des ménages. Les revenus de la propriété qui avaient représenté une part de plus en plus importante du RDB depuis la fin des années 80 n'auraient que peu d'influence sur l'évolution du revenu des ménages à l'horizon de cette prévision. En effet, la baisse des flux nets d'intérêts reçus par les ménages, due à la diminution des taux d'intérêt, serait tout juste compensée par la hausse des dividendes distribués par les entreprises. Au total, la croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages, particulièrement faible sur la période de simulation (1,3 % par an en moyenne), refléterait le manque de dynamisme de la masse salariale, les autres composantes du RDB n'apportant pas la même contribution que lors de la reprise consécutive au contre-choc pétrolier (tableau 4.1)

##### 4.1 Contributions à la croissance du RDB des ménages (scénario 1)

Moyenne annuelle (en %)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pouvoir d'achat du RDB dont :	1,0	1,0	1,1	1,1	1,5	1,4	1,4	1,4
Salaires nets :	-0,4	0,1	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
Salaires bruts	-0,2	0,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	0,9
Cotisations	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Revenu des entrepreneurs individuels	-0,3	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Prestations sociales	1,5	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Impôts	-0,3	-0,3	-0,8	-1,1	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8
Revenus de la propriété	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Autres revenus	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

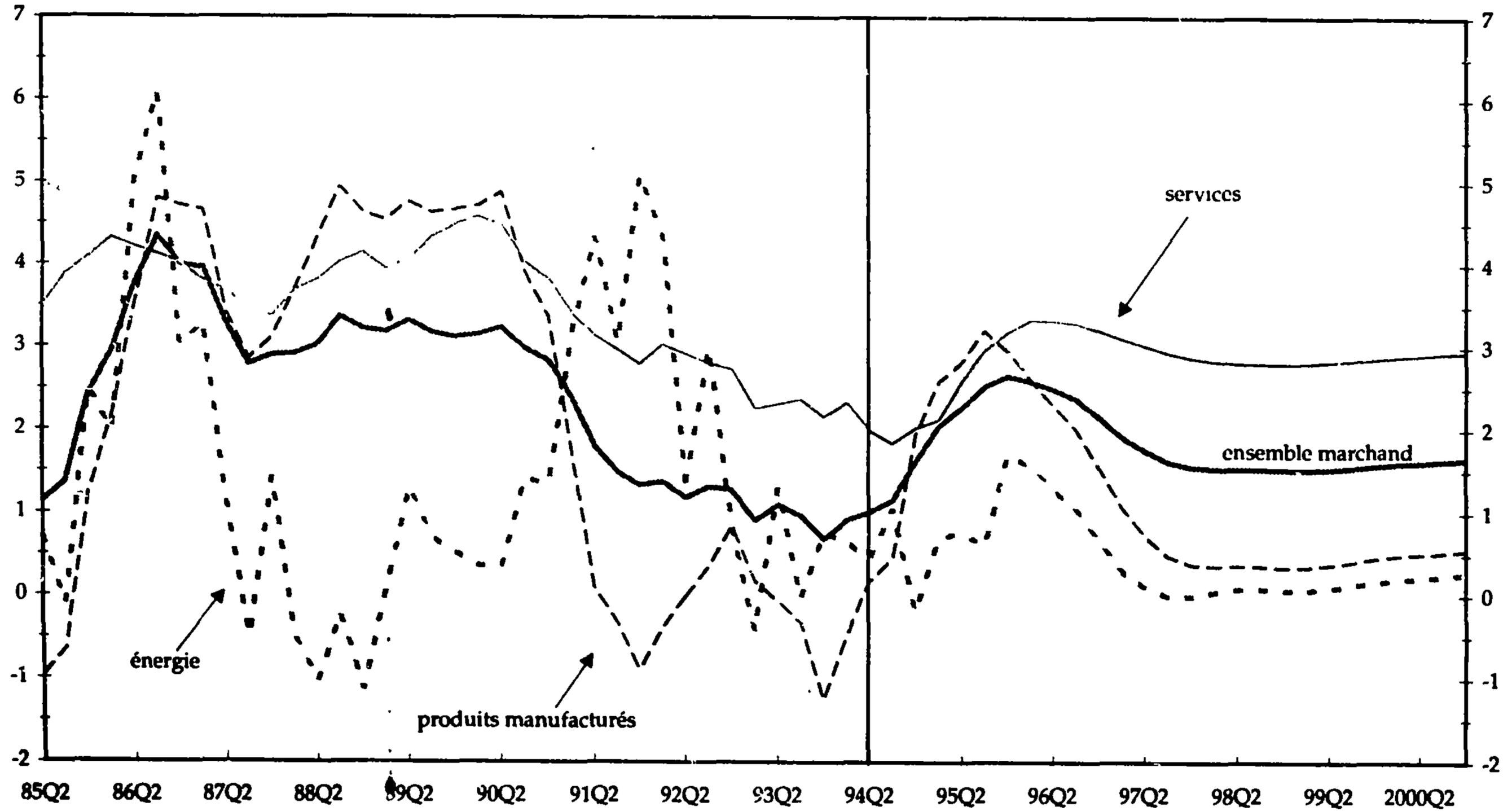
La hausse régulière du taux d'épargne des ménages depuis la fin de 1987 s'est interrompue au milieu de 1993. Si l'accélération du pouvoir d'achat du RDB explique la hausse de 1987 à 1990, sa poursuite à partir de 1991, alors que l'activité ralentit, est due à la très vive augmentation du chômage. Face à la montée des incertitudes sur le marché du travail, les ménages ont privilégié la constitution d'une épargne de précaution. A court terme, la stabilisation du nombre de demandeurs d'emploi devrait permettre le retour à un comportement d'épargne plus habituel, ce qui est cohérent avec la baisse du taux d'épargne observée depuis la deuxième moitié de 1993. Cette baisse se poursuivrait en 1994 et 1995. L'effet d'encaisse réel lié à la désinflation jouerait également dans ce sens au début de la prévision. Par ailleurs, au second semestre de 1995, les ménages réduiraient transitoirement leur effort d'épargne pour faire face à l'augmentation de la CSG. Par la suite, les effets du taux de croissance du pouvoir d'achat du RBD et de l'inflation seraient négligeables, de sorte que l'arbitrage des ménages entre consommation et épargne ne serait plus modifié.

Tout d'abord tirée par la consommation de produits manufacturés en 1994, la consommation totale des ménages contribuerait au retour de la croissance en 1994 et 1995 (pour respectivement 1,2% et 1,9%). La reprise de la consommation de services serait plus tardive, mais également plus durable, alors que la consommation de produits manufacturés ralentirait dès la fin de 1995 (graphique 2). Malgré la baisse très marquée du taux d'épargne jusqu'à la fin de 1996, l'évolution trop modérée du revenu des ménages ne permettrait pas à la consommation de prendre le relais de l'investissement comme moteur de la croissance au delà de 1996. Après s'être accrue de 2,7% et 2,2% par an en moyenne en 1995 et 1996, la consommation totale des ménages ralentirait et n'augmenterait plus par la suite qu'au rythme de 1,5% par an en moyenne.

Profitant des évolutions favorables du prix des logements neufs et du revenu par tête, l'investissement logement retrouverait un rythme de croissance proche de celui de la seconde moitié des années 1980. La baisse puis la stabilisation des taux d'intérêt viendrait également encourager ce mouvement. Sur l'ensemble de la simulation, l'investissement logement des ménages contribuerait de manière significative à la croissance du PIB.

Graphique 2 : consommation des ménages

taux en %  
moyenne annuelle



## 5. Les entreprises et la formation des prix

La bonne situation financière des entreprises et le très faible taux tendanciel d'inflation constituent deux faits marquants des perspectives à moyen terme de l'économie française.

Ils résultent tous les deux du maintien d'une forte modération salariale (tableau 5.1). Compte tenu du niveau élevé du chômage, aucun dérapage ne semble en effet envisageable, et la tendance des hausses de salaire réel se situerait au voisinage de 1 % par an. En conséquence, et malgré le ralentissement de la croissance de la productivité du travail, l'augmentation des coûts et des prix de production resterait durablement inférieure à 2 % par an.

### 5.1. Salaires et prix (scénario 1)

*Taux de croissance en %*

	Salaire réel	Prix à la consommation	Salaire nominal	Coût salarial unitaire des entreprises	Prix du PIB marchand
1994	0,3	1,8	2,1	1,9	1,1
1995	0,9	1,8	2,8	-0,6	1,4
1996	1,2	2,0	3,2	1,0	1,5
1997	1,2	2,0	3,2	1,9	1,6
1998	1,2	2,0	3,2	1,9	1,6
1999	1,1	2,0	3,1	1,6	1,6
2000	1,0	1,9	2,9	1,1	1,5

Dans ces conditions, la situation financière des entreprises resterait très favorable. Une légère baisse du taux de marge des SQS-EI serait toutefois possible du fait des contraintes qui pèsent sur les revenus réels agricoles et de la modération des augmentations de revenus des autres entrepreneurs individuels. Les sociétés quant à elles, pourraient encore augmenter leur taux d'épargne et conserver des taux d'autofinancement élevés (tableau 5.2).

Il y aurait donc peu de freins financiers à l'investissement des entreprises. Celui-ci évoluerait en fonction des besoins d'ajustement des capacités de production à la croissance

des débouchés (tableau 5.3). Ils seraient particulièrement importants en début de période du fait du retard pris au cours des années précédentes. Malgré une forte croissance des investissements en 1995 et 1996, les marges de capacité disponibles dans le secteur manufacturier se réduiraient rapidement pour atteindre un minimum d'environ 12 % dans le scénario 1 et 10 % dans le scénario 2. Par la suite, le ralentissement de la croissance entraînerait un allègement des tensions sur les capacités de production (les capacités disponibles rejoignent un niveau normal de l'ordre de 15 à 16 %) et le ralentissement des investissements eux-mêmes. La dynamique des investissements productifs se limiterait donc au cycle d'ajustement des capacités de production.

### 5.2. Principaux ratio des comptes des entreprises (scénario 1)

	Taux de marge des SQSEI	Taux d'épargne des SQS	Taux d'investissement industriel	Taux d'auto- financement des SQS
1994	41,7	15,8	12,4	124,0
1995	41,7	16,7	14,2	124,3
1996	41,3	17,0	16,2	119,5
1997	40,9	17,4	17,1	117,6
1998	40,4	17,6	16,8	118,1
1999	40,0	17,8	16,5	120,8
2000	39,8	18,2	16,5	123,9

### 5.3. Investissements productifs (scénario 1)

	Scénario 1		Scénario 2	
	Taux de croissance annuel (en %)	Marges de capacités disponibles dans l'industrie (en %)	Taux de croissance annuel (en %)	Marges de capacités disponibles dans l'industrie (en %)
1994	0,6	19,3	0,6	19,3
1995	9,1	13,4	10,0	12,8
1996	9,1	12,1	12,2	10,3
1997	5,8	12,9	9,5	10,5
1998	2,0	14,3	5,9	12,2
1999	0,9	15,1	3,2	14,2
2000	0,9	15,8	1,3	16,5

## 6. Emploi et chômage.

La croissance moyenne de 2,4 % du premier scénario serait juste suffisante pour stabiliser le taux de chômage à l'horizon de l'année 2000 au voisinage de son niveau actuel. (le nombre de demandeurs d'emplois atteignant 3.500.000 environ). Dans le second scénario, le niveau du chômage serait stabilisé et son taux baisserait d'environ 1 point (le nombre des demandeurs d'emplois serait alors d'environ 3.100.000). La croissance de l'emploi ne serait donc pas suffisante pour entraîner une forte réduction du sous-emploi.

Le tableau 6.1 retrace les évolutions de la productivité du travail et des effectifs dans les principales branches.

### 6.1.1. Valeur ajoutée, productivité du travail et emploi (scénario 1)

	1986 1990	1991 1993	1994 2000	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Industrie</i>										
Valeur ajoutée	2,8	-1,3	3,1	4,5	5,7	3,2	2,3	1,8	2,0	2,1
Productivité	3,7	2,1	3,1	6,9	5,2	2,8	1,9	1,4	1,6	1,8
Emploi	-0,9	-3,3	0,0	-2,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
<i>BTP</i>										
Valeur ajoutée	3,8	-2,0	3,0	0,7	3,1	4,8	4,8	3,7	2,5	1,4
Productivité	2,6	1,6	2,2	3,7	3,2	3,2	2,4	1,4	0,8	0,6
Emploi	1,2	-3,6	0,8	-2,9	-0,1	1,5	2,3	2,3	1,7	0,8
<i>Services et commerces</i>										
Valeur ajoutée	4,3	1,0	2,2	1,9	2,8	2,7	2,3	2,0	2,0	1,9
Productivité	1,6	1,4	1,1	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0	1,2	1,3
Emploi	2,6	-0,4	1,2	1,1	1,8	1,6	1,3	1,0	0,8	0,6
<i>Ensemble marchand</i>										
Valeur ajoutée	3,4	0,4	2,3	2,2	3,4	2,8	2,3	2,0	1,9	1,8
Productivité	2,5	2,0	1,9	2,8	2,7	2,0	1,6	1,4	1,5	1,6
Emploi	0,8	-1,6	0,4	-0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4	0,2

### 6.1.2. Valeur ajoutée, productivité du travail et emploi (scénario 2)

	1986 1990	1991 1993	1994 2000	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Industrie</i>										
Valeur ajoutée	2,8	-1,3	4,1	4,5	6,5	4,7	3,8	3,4	3,2	2,9
Productivité	3,7	2,1	3,4	6,9	5,8	3,9	2,6	1,8	1,5	1,2
Emploi	-0,9	-3,3	0,7	-2,3	0,6	0,8	1,2	1,5	1,7	1,7
<i>BTP</i>										
Valeur ajoutée	3,8	-2,0	3,9	0,7	3,4	5,4	5,9	5,3	4,1	2,6
Productivité	2,6	1,6	2,4	3,7	3,4	3,6	2,9	1,9	1,1	0,5
Emploi	1,2	-3,6	1,4	-2,9	0,0	1,8	2,9	3,3	3,0	2,1
<i>Services et commerces</i>										
Valeur ajoutée	4,3	1,0	2,8	1,9	3,0	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6
Productivité	1,6	1,4	1,3	0,8	1,1	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Emploi	2,6	-0,4	1,5	1,1	1,9	1,7	1,6	1,4	1,3	1,2
<i>Ensemble marchand</i>										
Valeur ajoutée	3,4	0,4	3,0	2,2	3,7	3,5	3,2	3,0	2,8	2,5
Productivité	2,5	2,0	2,1	2,8	2,9	2,5	2,0	1,8	1,6	1,4
Emploi	0,8	-1,6	0,4	-0,6	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1

Par rapport aux périodes antérieures le changement principal consisterait dans le ralentissement de la tertiarisation de l'emploi. En effet, la croissance étant essentiellement tirée par l'extérieur et, en début de période, par les investissements, elle serait, plus que par le passé, favorable à l'industrie. Le faible dynamisme de la consommation des ménages et des prestations santé pénaliseraient à l'inverse le développement des emplois de service plus dépendants de la demande intérieure.

La croissance de la productivité du travail continuerait à ralentir tendanciellement ce qui favoriserait les créations d'emplois. Pour l'ensemble du secteur marchand, de 1994 à 2000 la croissance moyenne de la productivité serait de 2 % par an, soit ½ point de moins que lors de la dernière période d'augmentation de l'emploi (1985-1990). Cette hypothèse paraît raisonnable. Il existe cependant une incertitude à ce sujet. Les évolutions de l'emploi du

premier semestre de 1994 semblent en effet indiquer une très forte chute du rythme de croissance de la productivité dans le secteur tertiaire. Si celle-ci était durable, ce que nous n'avons pas supposé, les créations d'emplois pourraient être beaucoup plus nombreuses. Il paraît cependant hasardeux de fonder une perspective à moyen terme sur une observation statistique conjoncturelle dont l'imprécision est très grande (une sous-estimation de la croissance de la production dans le secteur des services est tout à fait possible)<sup>3</sup>.

Sur l'ensemble de la période ceci permettrait de créer 900.000 emplois, soit près de 130.000 par an (tableau 2.2). Tirée par les investissements puis l'extérieur, la croissance serait plus favorable à l'industrie, qui redeviendrait en moyenne créatrice nette d'emplois. Le secteur tertiaire marchand resterait le principal pôle de croissance de l'emploi mais, une fois passée la phase de reprise des années 1994 et 1995, la faiblesse de la croissance de la demande intérieure ne permettrait pas un développement rapide des créations d'emplois. En ce qui concerne le secteur non marchand, la contrainte de réduction du déficit budgétaire conduirait à un freinage en début de période. Toutefois, les créations d'emploi dans les collectivités locales, ainsi que le développement des emplois salariés des ménages, permettraient de maintenir une croissance globale de l'ordre de 40.000 par an.

---

<sup>3</sup>L'analyse des révisions statistiques de l'emploi et de la production montre qu'il faut être prudent à l'égard des observations de court-terme qui semblent indiquer une forte inflexion de tendance. Ainsi, les premières évaluations de l'évolution de la productivité du travail dans les services pour l'année 1986 indiquaient une baisse de 0,1 %. Après rectifications, les évaluations actuelles conduisent à une hausse de 3 %. (Cf. Gérard Cornilleau et Alain Gubian : « Révisions successives des comptes nationaux et de l'emploi » *Revue de l'OFCE*, n° 35, janvier 1991.)

6.2.1. Variations annuelles\* de l'emploi total par branches (scénario 1)

En milliers	Agriculture et laa	Industrie manif. et énergie	BTP	Services et commerces	Non marchand (hors CES)	CES	Ensem
<i>variations annuelles moyennes</i>							
1985-1990	-60	-36	20	225	46	-3	1
1991-1993	-57	-147	-55	-51	69	66	-1
1994-2000	-53	7	16	112	38	11	1
1994	-70	-21	-22	174	30	28	1
1995	-68	17	9	163	39	-18	14
1996	-57	11	28	131	40	37	19
1997	-50	15	36	111	40	6	15
1998	-45	13	32	88	40	8	12
1999	-42	11	21	67	40	8	10
2000	-39	6	7	54	40	11	7

\* glissements annuels entre les moyennes des derniers trimestres des années n et n-1.

6.2.2. Variations annuelles\* de l'emploi total par branches (scénario 2)

En milliers	Agriculture et laa	Industrie manif. et énergie	BTP	Services et commerces	Non marchand (hors CES)	CES	Ensem
<i>variations annuelles moyennes</i>							
1985-1990	-60	-36	20	225	46	-3	19
1991-1993	-57	-147	-55	-51	69	66	-17
1994-2000	-54	40	27	145	38	11	20
1994	-70	-21	-22	174	30	28	11
1995	-69	27	10	167	39	-18	15
1996	-58	35	34	148	40	37	23
1997	-51	50	48	141	40	6	23
1998	-46	59	51	135	40	8	24
1999	-43	65	43	126	40	8	24
2000	-40	64	28	120	40	11	22

\* glissements annuels entre les moyennes des derniers trimestres des années n et n-1.

Compte tenu du fort taux de chômage, il est probable que les Contrats Emplois-Solidarité seront maintenus à un haut niveau. On a seulement retenu l'hypothèse d'un mouvement de recul au cours du deuxième semestre 1995, lié au changement de gouvernement à la suite de l'élection présidentielle, compensé dès 1996 par une nouvelle hausse qui se poursuivrait régulièrement par la suite.

La population active augmenterait rapidement en début de période du fait de la flexion des taux d'activité qui amènerait sur le marché du travail un certain nombre de travailleurs supplémentaires attirés par les créations d'emplois (tableau 6.3). Par la suite la hausse se stabiliserait, l'augmentation de la population active potentielle atteignant en moyenne un peu plus de 150.000 personnes d'ici l'année 2000<sup>4</sup>.

### 6.3. Population active, emploi et chômage\*

en milliers	Scénario 1			Scénario 2		
	Population active (= Emploi+DEFM)	Emploi	Chômage (DEFM)	Population active (= Emploi+DEFM)	Emploi	Chômage (DEFM)
<i>variations annuelles moyennes</i>						
1985-1990	205	192	13	205	192	13
1991-1993	83	-173	256	83	-173	256
1994-2000	161	132	28	186	208	-22
1994	117	118	-2	117	118	-2
1995	186	141	46	191	157	35
1996	171	190	-19	186	236	-50
1997	188	158	30	213	234	-20
1998	168	136	32	206	247	-41
1999	147	105	42	193	241	-48
2000	147	79	67	197	224	-27

\* glissements annuels entre les moyennes des derniers trimestres des années n et n-1.

<sup>4</sup> L'évolution de la population active potentielle dépend de la démographie et de la tendance des taux d'activité. Nous avons retenu ici les évaluations de l'OFCE de 1993 (Cf. Eric Confais, Gérard Cornilleau, Alain Gubian et Catherine Mathieu : « Croissance française à l'horizon 2000 », *Revue de l'OFCE*, n°44, avril 1993.).

En conséquence le chômage continuerait à augmenter dans le premier scénario, atteignant 3,5 millions en 2000, et il ne diminuerait que de 100.000 personnes dans le second scénario.

## ANNEXE N° 2

---

### **Les vingt propositions du Rapport de M. Jean de GAULLE sur « L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française »**

**Proposition 1 :** La loi du 29 juillet 1982, s'étant révélée trop formelle et inefficace, doit être réformée.

**Proposition 2 :** Pour être efficace, la planification ne peut être que multiforme et variée et doit comporter des exercices de nature différente.

**Proposition 3 :** L'Exécutif explicite ses priorités et sa stratégie économique et sociale de moyen terme sous forme d'une loi de plan. Il ne peut y être contraint par un rythme prédéterminé.

**Proposition 4 :** Le Commissariat général du Plan réalise des travaux thématiques qui se concluent par des rapports pouvant être présentés au Parlement selon des modalités choisies par l'Exécutif.

**Proposition 5 :** Le Commissariat général du Plan publie dans l'année qui suit le début de toute législature, et au moins tous les trois ans, un « document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société ». Son élaboration s'appuie sur un cadrage macro-économique de moyen terme, sur l'analyse des finances publiques par grandes fonctions collectives et sur l'ensemble des études menées dans le cadre du travail permanent avec les partenaires sociaux. Ce document de synthèse est présenté par le Commissaire au Plan, devant la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale et celle des Affaires économiques et du Plan du Sénat. Leur président peut en conférence des présidents proposer qu'un débat sur ce document de synthèse soit inscrit à l'ordre du jour complémentaire, tel qu'il est prévu par le Règlement des deux Assemblées.

**Proposition 6 :** Pour conforter l'acquis de la planification régionale, l'élaboration des contrats de plan Etat-Région est précédée d'une loi quinquennale spécifique dans laquelle l'Etat fait connaître, notamment aux collectivités territoriales, les orientations de sa politique d'aménagement du territoire - au sens large - et les modalités des concours financiers qu'il entend leur apporter dans le cadre des contrats de plan Etat-Région.

**Proposition 7** : Le Commissariat général du Plan et la DATAR contribuent ensemble à la préparation de la loi quinquennale spécifique en y associant les représentants des régions et les partenaires sociaux.

**Proposition 8** : Le rattachement auprès du Premier ministre est nécessaire pour permettre au Commissariat général du Plan de collaborer dans de bonnes conditions avec les partenaires sociaux et les administrations. Il ne doit pas être remis en cause. La capacité d'expertise du Commissariat général du Plan est à la disposition du Premier ministre.

**Proposition 9** : L'unité du Commissariat général du Plan est maintenue.

**Proposition 10** : La mission essentielle du Commissariat général du Plan est d'être l'animateur de travaux sur les questions de moyen et long terme. Il conduit une réflexion continue de planification avec les partenaires sociaux, l'Administration et des experts venus d'horizons différents.

**Proposition 11** : Cette réflexion, centrée sur les questions économiques et sociales, doit identifier l'impact des tendances fondamentales de notre société sur les grandes fonctions collectives et leur coût. Elle doit favoriser une prise de conscience commune des enjeux et identifier les avenir les plus souhaitables.

**Proposition 12** : Les partenaires sociaux sont régulièrement consultés par le Commissaire au Plan sur les études à engager et les modalités de travail et de concertation.

**Proposition 13** : Les partenaires sociaux doivent participer à la phase d'expertise préalable à la concertation. Ils enrichissent, à partir de leurs propres analyses, les travaux des groupes d'experts et des commissions.

**Proposition 14** : Le Gouvernement transmet pour avis au Conseil économique et social les rapports les plus significatifs du Commissariat général du Plan.

**Proposition 15** : Le Commissariat général du Plan contribue à animer la réflexion interministérielle sur les questions nécessitant une approche transversale.

**Proposition 16** : Le Commissariat général du Plan suscite des pratiques d'analyse prospective et d'évaluation des politiques publiques dans l'ensemble des administrations.

**Proposition 17** : Afin de renforcer l'articulation entre prospective et évaluation des politiques publiques, le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), dont les procédures doivent être renouvelées et allégées, fixe chaque année les études prospectives que les administrations souhaitent voir mener en liaison avec le Commissariat général du Plan.

**Proposition 18** : Le découpage actuel des services du Commissariat général du Plan doit être revu de manière à renforcer sa capacité à aborder de manière transversale les sujets dont il traite.

**Proposition 19** : Le Commissariat général du Plan doit continuer à disposer de crédits d'études et de recherches lui permettant de faire appel à un réseau d'experts diversifié. Il doit susciter des travaux de comparaison

internationale et faire appel à des experts étrangers, pour analyser d'un oeil différent les réalités et les modes de régulation français. Le recours à ces expertises extérieures doit reposer sur une évaluation et un suivi rigoureux des travaux.

**Proposition 20** : Les apports financiers du Commissariat général du Plan aux organismes d'études et de recherches qui lui restent rattachés, doivent être justifiés par une meilleure utilisation de leur potentiel d'étude.

Ces vingt propositions servent les mêmes objectifs : conforter l'existant de notre planification et ouvrir de nouvelles voies ; elles expriment une même ambition : mieux penser le devenir de la Nation, préparer la définition par l'Etat de sa stratégie, bâtir un compromis social plus apte à conduire notre pays sur le chemin de la réforme.

### ANNEXE N° 3

## Situation et perspectives budgétaires à l'horizon 2000 dans les Etats membres de l'Union européenne

### 1°) Situation budgétaire des Etats membres de l'Union européenne en 1993

(Source : Commission européenne)

En % du PIB	Solde financier des administrations publiques(1993)*	Dette brute des administrations publiques (1993)*
Belgique.....	- 7,0	142,2
Danemark.....	-4,4	79,9
Allemagne.....	- 3,3	48,9
Grèce.....	- 16,3	145,2
Espagne.....	- 7,3	55,9
France .....	- 5,9	43,9
Irlande.....	- 7,5	96,1
Italie.....	- 9,5	118,3
Luxembourg.....	1,4	6,8
Pays-Bas .....	- 2,9	81,2
Royaume-Uni.....	- 7,7	48,2

\* Estimation du mois de juin 1994.

**2°) Tendances budgétaires pour les États membres de l'Union européenne à l'horizon 2000**

(Source : OCDE)

En % du PIB	Solde financier des administrations publiques <sup>(1)</sup>		Dette brute des administrations publique <sup>(1)(2)</sup>	
	1995	2000	1995	2000
Belgique.....	- 4,7	- 2,3	144,8	131,6
Danemark.....	- 3,2	1,0	69,6	64,5
Allemagne.....	- 2,8	- 1,5	64,3	66,8
Grèce.....	- 12,5	- 7,2	112,4	122,1
Espagne.....	- 5,9	- 2,9	67,4	71,0
France.....	- 5,2	- 1,9	60,6	65,3
Irlande.....	- 2,6	- 2,2	84,9	72,0
Italie.....	- 8,6	- 3,4	120,7	114,9
Luxembourg.....	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Pays-Bas.....	- 3,7	- 2,0	81,7	80,4
Royaume-Uni.....	- 4,7	0,2	52,3	46,9

(1) *Projections réalisées sur la base des perspectives à moyen terme présentées par l'OCDE au printemps 1994. Celles-ci prévoient une croissance moyenne de 3 % par an entre 1995 et 2000 pour les pays de l'Union européenne.*

(2) *La définition de la dette brute des administrations publiques selon l'OCDE diffère de celle de la Commission européenne. Un motif de divergence important tient à la prise en compte par l'OCDE et non par la Commission, des crédits commerciaux aux administrations publiques. Il peut en résulter des divergences d'estimations parfois significatives. Ainsi, la dette publique de la France est évaluée par la Commission à 43,9 % du PIB mais à 52,5 % par l'OCDE. L'écart est beaucoup plus faible pour l'Allemagne : 48,9 % selon la Commission, 48,5 % selon l'OCDE.*