

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1984.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*Au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les résultats de **projections macroéconomiques** à moyen terme.*

Par M. Bernard BARBIER

Sénateur.

Président de la délégation

(1) *Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Daniel Millaud, Michel Rigou, Jacques Braconnier, Maurice Janetti, vice-présidents ; Jean-Luc Bécart, secrétaire ; Henri Le Breton, Pierre Louvot, Geoffroy de Montalembert, Jacques Mossion, Georges Mouly, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Rinchet, Jacques Valade.*

SOMMAIRE

● INTRODUCTION	3
● CHAPITRE 1 LES PROJECTIONS EXAMINÉES PAR LA DÉLÉGATION	5
I. — Les projections macro-économiques	5
II. — Une projection des finances publiques	8
● CHAPITRE 2 LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME COMPARÉES AUX OBJECTIFS DU IX ^e PLAN	11
I. — Partage des revenus et inflation	11
A. Politique salariale et rentabilité des entreprises	11
B. L'inflation	12
C. Le revenu des ménages et le partage consommation/ épargne	13
II. — Equilibre extérieur	15
III. — Croissance économique et emploi	16
A. Le différentiel de croissance entre la France et l'étranger ...	16
B. Le chômage	19
● CHAPITRE 3 LES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES	23
I. — Rappel des orientations du IX ^e Plan	23

II. — Principaux enseignements de la projection	25
A. Les dépenses sociales et leur financement	26
B. Les finances de l'Etat	28
C. Les finances locales.....	29
D. L'évolution à moyen terme des prélèvements obligatoires	30
● EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION	33
● ANNEXES	35
 <i>(Chaque annexe est précédée d'un sommaire détaillé).</i>	
I. — Six scénarios à l'horizon 1988.	37
II. — Une projection des finances publiques à l'horizon 1988	61
III. — Synthèse des perspectives sectorielles élaborées par le Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (B.I.P.E.).....	89
IV. — Deux scénarios à court-moyen terme (premier semestre 1986)	115

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Chargée d'informer le Sénat sur l'élaboration et l'exécution des Plans, votre Délégation pour la planification s'attache à remplir sa mission sans empiéter sur les compétences des commissions permanentes.

Pour ce faire, 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.

Dans cet esprit, votre Délégation a organisé, au mois de juin dernier, un colloque sur les perspectives générales de l'économie française réunissant des sénateurs, des experts et des journalistes spécialisés et elle souhaite pouvoir renouveler cette expérience au printemps prochain.

Comme ce colloque, le présent rapport veut favoriser la diffusion d'une information sur des travaux dont le degré élevé de technicité ne facilite guère l'utilisation, mais qui peuvent néanmoins aider à la compréhension des mécanismes économiques : il s'agit des résultats de projections réalisées à l'aide de modèles économiques.

De tels instruments d'analyse ne donnent pas de réponse à tout et ils ne sont pas plus infaillibles que ne le sont les hommes qui les utilisent. Mais, devant la complexité des mécanismes économiques, ils peuvent aider à comprendre les phénomènes observés et à réfléchir aux décisions à prendre. Il ne saurait évidemment pas être question d'en faire l'unique voie de réflexion possible. Néanmoins, dans le monde d'aujourd'hui, une assemblée parlementaire moderne ne saurait les négliger.

D'ailleurs ces moyens d'analyse et de prévision sont largement utilisés au cours des travaux de planification et il est arrivé, dans le passé, que les assemblées parlementaires regrettent de ne pas y avoir accès et reprochent aux gouvernements de s'en réserver l'exclusivité.

Il était dans la vocation de votre Délégation pour la planification de tirer profit des possibilités offertes en la matière par les actions conduites depuis quelques années par l'administration du Sénat dans le domaine de l'utilisation des modèles économiques. On peut, à cet

égard, se féliciter de ce que ces actions aient pu être menées, non point dans un esprit de rivalité avec les organismes et services dépendants du Gouvernement, mais au contraire dans un esprit de coopération fondé sur le respect des responsabilités et des contraintes de chacun. Grâce à cette coopération (qui va d'ailleurs dans le sens d'un usage rationnel des deniers publics), nos services peuvent accéder aux modèles les plus performants dont dispose l'administration française et, en prenant en charge le suivi de ces travaux et la diffusion de leurs résultats, votre Délégation a le sentiment de répondre au souci constamment manifesté par le Sénat d'assurer la meilleure qualité technique possible à ses travaux.

*
**

CHAPITRE I

LES PROJECTIONS EXAMINÉES PAR LA DÉLÉGATION

Ce rapport comprend d'importantes annexes techniques présentant les résultats des travaux de projections dont quelques enseignements sont tirés dans les chapitres 2 et 3.

Trois types de travaux sont présentés :

1. des projections retraçant l'évolution des grands agrégats qui, dans les concepts de la comptabilité nationale, décrivent le cheminement de l'économie française (annexes n° 1 et n° 4) ;

2. une projection des finances publiques à l'horizon 1988 (annexe n° 2) ;

3. une synthèse des analyses sectorielles faites par le Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques (B.I.P.E.) dans le cadre de ses « projections glissantes détaillées 1984-1989 » (annexe n° 3) ; ces travaux sont en effet suivis par le Service des Etudes Législatives du Sénat et il a paru utile de présenter en annexe à ce rapport un résumé de la masse considérable d'informations qu'ils comportent sur toutes les branches de l'activité économique.

I. — LES PROJECTIONS MACRO-ECONOMIQUES

A. SIX SCÉNARIOS A L'HORIZON 1988 (annexe n° 1)

Un premier ensemble de travaux correspond à des projections à l'horizon 1988 qui ont été établies au début de cette année.

Comme toutes les projections étudiées ici, ces scénarios ont été élaborés dans un esprit qui exclut aussi bien la recherche du sensationnel que le goût de la polémique. Ils s'attachent à explorer des cheminements moyens et ce ne sont ni des scénarios-catastrophes ni des scénarios de rêve.

Ils prennent en compte une donnée que personne ne conteste : l'endettement extérieur de la France ne peut pas croître indéfiniment. Dès lors, ces scénarios ont été construits de telle sorte que leurs résultats en matière de solde extérieur soient compatibles avec une stabilisation de l'endettement extérieur net à partir de 1986. Aussi bien, même les scénarios qui sont dits « à comportements tendanciels » simulent-ils des politiques de régulation de la demande intérieure permettant de respecter cette contrainte majeure.

Outre cette contrainte, les scénarios à l'horizon 1988 ont en commun un hypothèse d'évolution du dollar qui, au début de 1984, pouvait paraître raisonnablement favorable mais qui semble aujourd'hui bien optimiste puisqu'ils renaient un cours du dollar revenant à moins de 8 francs à partir de 1985, soit un cours inférieur de près de 20 % à celui qui était observé au mois d'octobre. Or, un écart de 10 % sur le cours du dollar en 1985 se traduirait par un écart de 20 à 25 milliards de francs pour le solde de la balance des paiements et par un écart de 0,5 point sur le taux d'inflation.

Dans le cadre ainsi délimité, les six scénarios à moyen terme peuvent être classés en deux familles :

1. Les scénarios dits « à comportements tendanciels »

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il est clair que ces scénarios ne correspondent pas à une politique de « laisser faire ». Leur qualification de scénarios « à comportements tendanciels » vient de ce qu'ils supposent que, face aux données de l'environnement international et à la politique économique suivie, les agents économiques ont en moyenne le type de réactions et le type de comportements correspondant à la moyenne des observations faites sur le passé.

Encore ce principe subit-il une exception particulièrement importante : en matière de formation des salaires, on a simulé la prolongation des comportements les plus récents et non des mécanismes d'indexation observés sur plus longue période dans le passé.

2. Les scénarios dits « à comportements modifiés »

Dans le chapitre intitulé « La cohérence financière », le rapport annexé à la deuxième loi de plan faisait référence à des travaux de projection que le Gouvernement n'avait pas communiqués au

Parlement (1). Ces travaux avaient été réalisés à l'aide du même modèle macro-économique que celui qui a servi à la construction des six scénarios à l'horizon 1988 présentés dans l'annexe n° 1 mais, pour aboutir à des résultats conformes aux objectifs du IX^e Plan, certains comportements décrits par le modèle ou certaines relations estimées à partir de l'observation du passé avaient été modifiés.

Ce sont précisément ces modifications qui, dans leurs principes essentiels sinon dans leurs moindres détails, ont été reprises dans les scénarios à comportements modifiés. On pourra ainsi apprécier dans quelle mesure elles améliorent les résultats des projections.

Ces modifications peuvent se schématiser ainsi :

- les ménages consacraient à l'épargne (placements financiers ou investissement-logement) une part de leurs revenus plus grande que ne l'indiquent les relations du modèle ; cette épargne supplémentaire serait affectée à l'investissement industriel jusqu'en 1986 puis à l'investissement-logement ensuite ;
- parallèlement, sur les trois premières années du Plan, les entreprises industrielles des branches agro-alimentaires, de biens d'équipement et de biens de consommation réaliseraient des investissements supérieurs aux résultats spontanés du modèle, étant précisé que ce surcroît d'investissement se traduirait par une augmentation des capacités de production permettant à terme d'exporter davantage ou d'importer moins ;
- la durée du travail serait réduite rapidement, d'abord dans l'industrie, puis dans les branches tertiaires, selon des modalités pratiques qui éviteraient de grever les coûts ou les capacités de production (pas de dérapage des salaires ni de réduction de la durée d'utilisation des équipements) tout en donnant à la croissance économique un contenu plus riche en emplois.

B. DEUX SCÉNARIOS A L'HORIZON DU PREMIER SEMESTRE 1986 (annexe n° 4)

Ces projections, réalisées à l'aide d'un modèle de court terme permettent de préciser les cheminements économiques les plus probables pour les prochains mois, chose qu'il n'était guère possible de faire avec le modèle de projection à moyen terme utilisé pour les six scénarios à l'horizon 1988.

(1) Ces travaux font l'objet d'un article à paraître dans la « *Revue économique* » (volume 35, n° 6).

En outre, ces projections présentent l'avantage d'avoir été réalisées tout récemment (octobre 1984) alors que les scénarios précités dataient du début de l'année. Elles ont ainsi pu tenir compte à la fois des perspectives actuelles de l'environnement international et du contenu du projet de loi de finances pour 1985 (1).

Ces scénarios à court-moyen terme permettent ainsi de comparer les évolutions actuellement envisageables pour la première moitié de la période couverte par le IX^e Plan avec les orientations que retenait ce dernier.

II. — UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES A L'HORIZON 1988

Les modèles macro-économiques utilisés pour l'établissement des scénarios à moyen terme ou à court-moyen terme évoqués ci-dessus traitent l'ensemble des administrations publiques (Etat, organismes divers d'administrations centrales, administrations locales, Sécurité sociale) comme un seul agent.

Cette approche est suffisante lorsqu'il s'agit d'apprécier l'incidence des finances publiques sur l'évolution générale de l'activité économique. Mais son caractère opérationnel devient incertain quand on veut étudier spécifiquement les problèmes que posent l'évolution des dépenses de l'Etat, de sa fiscalité et de son déficit budgétaire, la situation financière des collectivités locales ou encore l'évolution des transferts sociaux et des moyens de les financer.

La projection présentée dans l'annexe n° 2 permet donc une analyse plus fine que les scénarios macro-économiques mais elle reste cependant tributaire des concepts et des conventions de la comptabilité nationale. Le concept d'Etat par exemple ne coïncide pas avec celui utilisé dans la présentation budgétaire et les P.T.T. sont classés parmi les entreprises de même que les hôpitaux.

Le rapport annexé à la deuxième loi de Plan prévoyait (Page 53 du document publié au Journal Officiel du 30 décembre 1983) la mise en œuvre dès 1984 de projections triennales des finances publiques

(1) L'incidence macro-économique du projet de loi de finances pour 1985 a été analysée dans la « Lettre de l'Observatoire français des conjonctures économiques » (n° 18, 24 octobre 1984) et dans une note n° 84/69 du Service des Etudes Législatives du Sénat dont les principaux résultats sont résumés dans les tableaux n° 3 et 4 figurant à la fin de l'Annexe n° 4 au présent rapport.

jointes au rapport annexé au projet de loi de finances (1). Il était précisé (page 49 du document précité) que ces projections constitueraient : *« un cadre nouveau pour étudier la cohérence économique des décisions budgétaires, c'est-à-dire pour évaluer leur incidence à moyen terme et pour intégrer la réalisation des priorités et l'examen des non-priorités dans la détermination des dépenses. Une projection à trois ans éclairera les conséquences des décisions envisagées, révélera certaines contraintes ou contradictions peu visibles la première année et situera l'examen des services votés dans un cadre propice à leur remise en cause progressive ».*

Il s'agissait-là d'une bonne résolution. Peut être était-elle trop ambitieuse ? On est en droit de se poser la question quand on remarque les réticences du Gouvernement à présenter en temps utile ces projections triennales et à donner à leur présentation un contenu conforme à la définition qu'il a lui-même mise au point.

Nul doute pourtant que le projet de loi de finances pour 1985 aurait gagné à être situé dans le cadre d'une projection triennale pouvant éventuellement *« révéler certaines contraintes ou contradictions peu visibles la première année ».*

Si la projection présentée dans l'annexe n° 2 procède bien de cet esprit, elle ne saurait prétendre se substituer à celle que le Gouvernement doit communiquer au Parlement.

En effet, l'élaboration de cette projection s'est heurtée à une difficulté incontournable : il n'était pas possible de simuler une diminution du poids des prélèvements obligatoires allée à un maintien de l'équilibre financier des régimes sociaux et à une limitation du déficit budgétaire à 3 % du P.I.B. sans faire des hypothèses sur l'évolution des dépenses publiques (notamment et surtout des prestations sociales) qui auraient donné à cette étude de caractère exploratoire un contenu trop normatif.

La projection des finances publiques étudiée dans le présent rapport ne prétend pas simuler une politique conforme aux normes fixées par le Gouvernement. Certes, elle tient compte des objectifs annoncés et des décisions intervenues mais, sur les décisions à prendre dans l'avenir, elle ne fait que des hypothèses techniques dans le but d'illustrer une problématique découlant de la projection sur le moyen terme des tendances actuellement observées.

*

**

(1) La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prévoit la présentation chaque année de deux rapports par le Gouvernement : le premier doit être déposé au début de la session de printemps et rend compte de l'exécution du Plan (article 13 de la loi précitée) ; le second doit être annexé au projet de loi de finances (article 10 de la loi du 29 juillet 1982).

CHAPITRE II

LES PERSPECTIVES A MOYEN TERME COMPARÉES AUX OBJECTIFS DU IX^e PLAN

Le Sénat n'a pas adopté les lois relatives au IX^e plan, mais votre Délégation a néanmoins pour mission d'informer la Haute Assemblée sur son exécution. Dès lors, sans marquer un attachement dogmatique au contenu du IX^e Plan, votre Rapporteur se propose de présenter ici avec objectivité quelques réflexions empreintes d'une certaine technicité qui lui sont inspirées par la comparaison entre les objectifs et les stratégies définies par le IX^e Plan et les résultats des projections figurant dans les annexes n^{os} 1 et 4 du rapport.

I. — PARTAGE DES REVENUS ET INFLATION

A. POLITIQUE SALARIALE ET RENTABILITÉ DES ENTREPRISES

Le IX^e Plan proposait de redresser le partage de la valeur ajoutée au profit des entreprises ce qui devrait être obtenu par une progression des coûts salariaux unitaires sensiblement inférieure aux progrès de la productivité.

Tous les scénarios étudiés ont été construits sur le respect de cette norme et cela explique qu'ils retracent une amélioration assez rapide de la rentabilité des entreprises par rapport à une situation de départ il est vrai très dégradée. Mais il convient d'avoir à l'esprit que ces résultats sont tributaires du respect jusqu'en 1986 des normes actuellement retenues par le Gouvernement pour l'évolution du salaire moyen.

De même faut-il être conscient du fait que, comme toutes les évolutions correspondant à un calcul moyen, le redressement de la situation financière des entreprises recouvre **des situations particulières très contrastées**. En outre, **les disparitions d'entreprises défailtantes entraînent « mécaniquement » une augmentation de la**

rentabilité moyenne des entreprises survivantes. Mais elles comportent aussi une contraction de la production. Le partage de la valeur ajoutée se modifie certes en faveur des entreprises, mais **faut-il se réjouir de mieux partager une valeur ajoutée plus réduite ?**

Nul doute que les évolutions ainsi décrites peuvent engendrer ponctuellement des situations rencontrant **les limites de la stabilité des équilibres sociaux et locaux.**

B. L'INFLATION

L'abandon des comportements d'indexation était, dans le IX^e Plan, le point de passage obligé vers une réduction de l'inflation à un rythme comparable à celui de la moyenne de nos partenaires.

De fait, les hypothèses de politique salariale retenues dans les scénarios et évoquées au point précédent, correspondent à **une rupture des mécanismes d'indexation.**

Quand on s'interroge sur les causes d'une inflation qui, depuis longtemps, paraissait devoir être plus forte dans notre pays que chez nos principaux partenaires, on rencontre **l'absence de consensus entre partenaires sociaux sur le partage de la valeur ajoutée.** Schématiquement, les hausses de salaires consenties a priori par les entreprises seraient en moyenne incompatibles avec une rentabilité normale, ce qui pousse les entreprises, pour maintenir leurs profits, à essayer de « se rattraper » en augmentant leurs prix.

L'inflation serait alors **une « main invisible » corrigeant après coup le partage de la valeur ajoutée** au profit des entreprises. De façon occulte et aveugle (car nul n'a jamais su avec précision quels étaient les gagnants et les perdants), l'inflation jouerait en quelque sorte le rôle d'un mécanisme régulateur.

Les comportements d'indexation apparaissent alors comme un moyen d'empêcher ce régulateur de jouer et, quand on bloque un mécanisme régulateur, il a tendance à s'emballer.

Si la suppression des comportements d'indexation apparaît ainsi comme la condition première d'un ralentissement de l'inflation, on voit bien qu'elle **ne suffit pas à faire disparaître la cause première** qui est l'absence d'accord entre les partenaires sociaux sur le partage des revenus issus de l'activité de production.

C'est parce qu'ils supposent plus ou moins ces problèmes résolus que les scénarios étudiés par votre Délégation comportent une réduction sensible du taux d'inflation.

Cette réduction est cependant d'ampleur variable :

1) A court terme, le passage à un rythme annuel d'inflation inférieur à 5 % dans le courant de 1985 reste subordonné à une baisse du dollar ;

De ce fait, **l'objectif du IX^e Plan d'annuler dès le début de 1985 l'écart entre la progression des prix en France et celle qui sera constatée chez nos principaux partenaires ne pourra pas être atteint dans le délai fixé ;**

2. La prolongation sur toute la durée du IX^e Plan d'une politique des salaires aussi stricte qu'en 1985 pourrait réduire le taux d'inflation à un niveau inférieur à la moyenne de nos partenaires sans cependant égaler sur ce point les performances de l'économie allemande ;

3. En revanche, dans les scénarios comportant une forte réduction de la durée du travail, un différentiel d'inflation subsiste en moyenne au désavantage de la France.

C. LE REVENU DES MÉNAGES ET LE PARTAGE CONSOMMATION/ÉPARGNE

Le IX^e Plan prévoyait un **taux de croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages** compris entre 1 % et 1,4 % (selon les hypothèses d'environnement international) par an en moyenne. Il précisait que « *autour de cette moyenne, un effort de modération plus marqué en début de période serait compensé par des gains plus soutenus par la suite* ».

Dans les scénarios à court terme étudiés par votre Délégation (annexe n° 4) le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages diminue de 0,5 % en 1984 et progresse de 1,1 % en 1985 dans le scénario de référence et de 1,5 % dans le scénario fondé sur les hypothèses d'environnement international optimistes. Les gains prévus pour 1985 résultent notamment des **allègements fiscaux** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1985.

Pour aboutir aux évolutions moyennes retenues dans le IX^e Plan, il faudrait donc qu'au cours des trois années suivantes, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages augmente chaque année de 1,5 % (hypothèse basse du IX^e Plan) à 2 % (hypothèse haute).

Ces chiffres sont **très au-dessus des résultats des scénarios « à comportements tendanciels »** présentés dans l'annexe n° 1. Ils seraient, en revanche, compatibles avec ceux des scénarios « à comportements modifiés », mais, comme on aura l'occasion de le noter plus loin, les hypothèses propres à ces derniers ne correspondent pas aux observations qui peuvent actuellement être faites.

Le IX^e Plan prévoyait **un effort d'épargne** de la part des ménages en vue de financer la politique de soutien de l'investissement qu'il préconisait.

Les évolutions que retracent les projections étudiées par votre Délégation ne vont pas dans ce sens. Le taux d'épargne des ménages fléchit de plus de 1,5 point entre la fin 1983 et la fin 1984 et ne regagne que transitoirement 1 point entre la fin 1984 et la fin 1985, époque où les ménages bénéficient de l'essentiel des allègements fiscaux prévus dans le projet de loi de finances pour 1985.

Si, malgré cela, l'évolution de la demande intérieure reste « en ligne » avec ce qui était implicitement contenu dans le IX^e Plan pour le début de période, cela est essentiellement dû aux circonstances suivantes :

a) l'évolution de la masse salariale est encore plus modérée que ce que prévoyait le Plan, de telle sorte que, malgré la baisse du taux d'épargne et les allègements fiscaux non prévus par le Plan, la progression de la consommation des ménages reste contenue :

b) le niveau de l'investissement des entreprises demeure en-dessous des objectifs du Plan.

II. — EQUILIBRE EXTÉRIEUR

La deuxième loi de Plan prévoyait que l'équilibre de nos échanges extérieurs (entendu comme l'équilibre de la balance des paiements courants) **devrait être rétabli au début de 1985.**

La difficulté de modéliser les recettes provenant des échanges touristiques et de chiffrer le solde des intérêts versés et reçus par la France rend forcément imprécise toute prévision sur l'évolution des « invisibles » et donc sur le solde des paiements courants.

Sous cette réserve, les projections à court-moyen terme donnent les indications suivantes :

1. Les échanges de biens et services (selon les concepts de la comptabilité nationale), seraient équilibrés dès le début de 1985, mais cela ne suffirait pas à compenser le déficit des invisibles ;

2. Dans ces conditions, **le rétablissement de l'équilibre des paiements courants dès 1985 ne semblerait envisageable que si le dollar baissait d'au moins 10 %** par rapport à sa parité du mois d'octobre 1984 ; si son cours restait au-dessus de 9 francs, ce serait seulement au début de 1986 que, sous les hypothèses de politique économique retenues dans les projections, l'excédent des échanges de biens et services serait suffisant pour compenser le déséquilibre des opérations de transfert.

A plus longue échéance, les scénarios à l'horizon 1988 (voir notamment le tableau n° 10 joint à l'annexe n° 1) semblent montrer que le redressement du solde extérieur correspondrait à **une réduction de la facture énergétique plutôt qu'à une amélioration de nos échanges industriels.**

Cette conclusion, qui constitue un élément de préoccupation, montre **la sensibilité des résultats du commerce extérieur aux hypothèses retenues** dans les projections sur les économies d'énergie importée (qui impliquent une augmentation de l'usage de l'électricité dans l'industrie) sur le prix du pétrole et sur le cours du dollar.

III. — CROISSANCE ECONOMIQUE ET EMPLOI

A. *LE DIFFÉRENTIEL DE CROISSANCE ENTRE LA FRANCE ET L'ETRANGER*

L'un des objectifs majeurs du IX^e Plan était de parvenir, en fin de période, à un taux de croissance d'un point supérieur à celui qui serait observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'O.C.D.E.

Dans les premières années du Plan, il était prévu à l'inverse un taux de croissance inférieur à celui de nos partenaires, condition jugée nécessaire au rétablissement de l'équilibre extérieur. Mais cette phase initiale devait aussi correspondre à un effort d'investissement industriel, étant entendu que le freinage de la consommation devait laisser une marge de manœuvre suffisante pour supporter le gonflement des importations de biens d'équipement qui, compte tenu des structures actuelles de l'appareil productif, accompagne toute reprise de l'investissement.

Ultérieurement, cet effort d'investissement devait, grâce à l'extension des capacités de production, placer l'économie française en meilleure position tant du point de vue des importations que des exportations, rendant ainsi possible l'assouplissement de la politique de régulation et l'obtention d'une croissance plus forte qu'à l'étranger.

Par rapport à la stratégie ainsi décrite, quelles conclusions peut-on tirer des projections étudiées par votre Délégation ?

1. Sur le début de la période couverte par le IX^e Plan.

Sur les deux premières années du Plan, on observe bien un **différentiel de croissance négatif** par rapport à l'étranger allant de pair avec un redressement des échanges extérieurs et coïncidant avec le fait que **les exportations sont le facteur largement prépondérant** du soutien de l'activité économique jusqu'au deuxième semestre 1985.

Mais le redressement de l'**investissement industriel**, élément-clé de la stratégie du IX^e Plan, n'apparaît pas clairement dans les résultats des scénarios à l'horizon du premier semestre 1986 (cf. tableaux n^{os} 1 et 2 joints à l'annexe n^o 4) et reste en tout cas **très inférieur aux objectifs du Plan**. On retrouve peut-être dans cette constatation les éléments de ce que l'on pourrait appeler le **dilemme de l'investissement** :

- pour que les entreprises puissent investir, il faut qu'elles en aient les moyens financiers ce qui, compte tenu de la situation de départ, impliquait une politique salariale rigoureuse ;
- mais pour que les entreprises aient des raisons d'investir, il faut qu'elles pressentent l'existence de débouchés soit à l'exportation (mais les perspectives mondiales sont-elles à l'optimisme ?), soit sur le marché intérieur (mais on ne freine pas les salaires sans modérer la demande des ménages, modération de toute façon imposée par la nécessité de rétablir l'équilibre extérieur).

2. Sur le différentiel de croissance à moyen terme

Les scénarios à l'horizon 1988 présentés dans l'annexe n^o 1 montrent certes que, si l'on reprend les **hypothèses de relance de l'investissement industriel s'inspirant de la stratégie du IX^e plan**, on aboutit bien en fin de période à un différentiel de croissance par rapport à l'étranger qui nous est moins défavorable que dans les scénarios « tendanciels ». Mais l'écart reste **négatif** alors que le IX^e Plan vise un écart positif de 1 point.

Ce problème doit faire l'objet d'une expertise sous l'égide du Commissariat Général du Plan. Il serait présomptueux d'en anticiper les conclusions, mais il est cependant permis de présenter quelques réflexions :

• **Quelles ont été les caractéristiques du différentiel de croissance positif observé sur le passé ?**

- Il coïncidait avec une période où la croissance économique française avait *un contenu plus élevé qu'aujourd'hui en activités ne participant pas aux échanges extérieurs* (en particulier le bâtiment et les services de santé) ;
- Le différentiel en notre faveur était *d'autant plus net que la croissance de nos partenaires était faible* (mais est-il préférable que l'économie française connaisse une croissance zéro quand ses partenaires sont en récession de 1 % ou que la croissance française soit de 2 % quand celle de nos partenaires est de 3 % ?) ;
- *Le dollar était moins cher* qu'aujourd'hui et sa hausse se traduit peut-être par un bilan plus négatif pour la France que pour ses principaux partenaires si l'on ne tient pas compte seulement de la structure des importations mais aussi de la plus ou moins grande aptitude à tirer profit sur les marchés extérieurs de l'avantage de compétitivité découlant du cours élevé du dollar ;
- Enfin, le différentiel de croissance positif en faveur de la France a parfois été payé (comme en 1982) *d'un déficit extérieur aggravé* et on ne peut plus parler alors de différentiel durable.

• **Quelles conclusions en tirer, compte tenu des indications données par les scénarios à moyen terme ?**

- On pourrait, d'abord, faire observer qu'un Plan qui exclut le protectionnisme et s'attache à améliorer l'insertion de l'économie française dans la communauté de ses partenaires *prend quelques risques à se donner comme critère de réussite de faire mieux que les autres*. Cela est proche du paradoxe.
- On remarque par ailleurs que l'évolution très modérée des revenus des ménages allant de pair avec le *freinage des dépenses de santé* affecte directement les branches d'activités (*bâtiment et tertiaire*) qui participent le moins aux échanges extérieurs. Une croissance tirée par les exportations ou par l'investissement des entreprises est *plus centrée sur le secteur exposé* à la concurrence extérieure (industries) que ne l'est une croissance tirée par la consommation et elle est, de ce fait, plus gourmande en importations. Dès lors que la stratégie du IX^e Plan aboutit à infléchir le contenu de la croissance au profit du secteur exposé plutôt que du secteur abrité (*bâtiment et tertiaire*), il semblerait qu'elle diminue la probabilité de déboucher sur une croissance plus forte que celle de nos partenaires.

- En se fixant des indicateurs portant sur le niveau des investissements et non pas sur celui des capacités de production, le IX^e Plan (sans doute tributaire sur ce point de l'insuffisance des données statistiques) néglige un élément capital : *le niveau des capacités de production ne dépend pas seulement de l'investissement mais aussi de la mise au rebut des matériels vétustes*. Or, compte tenu de la structure d'âge des équipements existants, les scénarios à l'horizon 1988 montrent que les rythmes de déclassement peuvent exercer sur les capacités de production une incidence parfois plus décisive que le taux d'investissement. La stratégie du IX^e Plan suppose que les investissements qu'elle comporte augmentent effectivement les capacités de production. Comment en être certain ?

B. LE CHOMAGE

Les objectifs du IX^e Plan en ce qui concerne l'emploi étaient marqués par le sens du relatif : « *L'ensemble de la politique du Gouvernement aura pour but de permettre à la France de continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la Communauté Economique Européenne* ».

Dans ce domaine, les résultats des scénarios étudiés par votre Délégation sont très préoccupants.

1. Les scénarios reprenant les hypothèses du Plan.

Les scénarios dits « à comportements modifiés » présentés dans l'annexe n° 1 (voir en particulier le scénario n° 3) reprennent les principales hypothèses qui étaient associées aux objectifs du IX^e Plan : *réduction accélérée de la durée du travail, doublement de la proportion des travailleurs à temps partiel dans l'emploi total, relance de l'investissement industriel en début de période*.

Il est certain que ces scénarios comportent, en ce qui concerne la situation de l'emploi, **des résultats sensiblement améliorés** par rapport aux scénarios dits « à comportements tendanciels » : en cinq ans, l'écart sur le nombre des emplois dans l'économie est proche de 1 million (dont plus de la moitié il est vrai correspondrait, sous des hypothèses très simplificatrices, au développement du travail à temps partiel).

Dans ces conditions, le solde des créations-suppressions d'emplois aurait pu redevenir positif sur les deux dernières années du Plan, sans pour autant que cela suffise à stabiliser le chômage en raison de l'augmentation du nombre des actifs potentiels.

Mais force est de constater que les hypothèses fortes retenues dans ces scénarios constituent autant de **conditions qui, pour l'instant, ne sont pas en voie d'être remplies.**

Cela est particulièrement le cas pour la réduction de la durée du travail : d'une part, celle-ci ne suit pas le rythme prévu par le Plan, d'autre part, les modalités qui lui étaient associées dans les hypothèses du Plan (1) ne paraissent pas recueillir l'accord des partenaires sociaux.

Or, faute d'un tel accord, la réduction de la durée du travail souhaitée par le IX^e Plan n'aurait pas les effets qu'il en attendait.

Dans les circonstances présentes, c'est donc aux autres scénarios qu'il faut prêter attention.

2. Les scénarios à « comportements tendanciels »

Dans les scénarios à moyen terme, l'évolution de l'emploi peut se résumer en **quelques chiffres d'une simplicité brutale** (voir les tableaux n^{os} 5, 6 et 7 joints à l'annexe n^o 1) : **le nombre d'emplois dans l'économie diminue en moyenne de 180 000 par an, alors que celui des actifs potentiels augmente de 170 000 par an.**

Il en résulterait, en supposant, comme le font les modèles, que 1 million d'actifs potentiels renonceraient à se présenter sur le marché du travail, que le nombre de chômeurs (au sens du Bureau International du Travail) croîtrait de 700 000 entre 1983 et 1988.

Les scénarios à l'horizon du premier semestre 1986 (voir annexe n^o 4) confirment cette tendance : le nombre de chômeurs y est, au dernier trimestre 1984, supérieur de 280 000 au niveau du dernier trimestre 1983 et augmente encore de près de 140 000 entre la fin 1984 et le printemps 1986.

(1) Absence d'effet défavorable sur les capacités de production (maintien de la durée d'utilisation des équipements impliquant une réorganisation des méthodes de production) et sur les coûts de production (arbitrage des salariés en faveur du temps de loisirs plutôt que du niveau des rémunérations) ; recherche d'une meilleure utilisation du facteur travail dans le processus de production plutôt que de gains apparents de productivité ; tout cela a pour contrepartie que la réduction de la durée de travail ainsi simulée n'aurait à court terme des avantages évidents que pour les chômeurs ou les travailleurs menacés de perdre leur emploi.

Toutefois, ces scénarios laissent espérer que le solde des créations-suppressions d'emplois pourrait cesser d'être négatif dans le courant de 1986. Dans ces conditions, seuls les facteurs démographiques contribueraient à l'aggravation du chômage dans la seconde moitié de la période couverte par le IX^e Plan.

3. Conséquences de la lenteur et du contenu de la croissance.

Dès lors que, en l'absence de réduction de la durée du travail, la productivité horaire apparente du travail augmente d'environ 3 % par an, il faudrait, pour stabiliser le nombre d'emplois existant dans l'économie, que le taux de croissance soit au moins égal, alors qu'il se situe actuellement aux alentours de 1,5 %.

En outre, cette croissance quantitativement insuffisante a un contenu pauvre en emplois car, comme on l'a précédemment noté, elle est plus centrée sur les branches industrielles que sur le bâtiment ou le tertiaire qui subissent le contrecoup de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages.

Peut-être n'avait-on pas assez clairement pris conscience de ce que la stratégie du IX^e Plan impliquait, au moins pour le début de période, une croissance non seulement lente mais encore pauvre en emplois, tout en étant gourmande en importations. Dans la logique du Plan, c'était là le prix à payer pour retrouver en fin de période une croissance plus forte, soutenue par une demande plus active des ménages dont le pouvoir d'achat pourrait être conforté.

Il est trop tôt pour savoir si la récompense sera à la mesure de l'effort.

Au demeurant, il est permis de se demander si les rédacteurs du IX^e Plan n'ont pas fait preuve d'un intérêt trop exclusif à l'égard de l'industrie et des grandes entreprises. Faut-il rappeler que les deux tiers des emplois créés aux Etats-Unis dans l'actuelle phase de reprise l'ont été dans le secteur tertiaire et qu'il ne s'agit pas toujours d'emplois hautement qualifiés ? N'est-il pas certain qu'en tout état de cause l'industrie continuera de perdre des emplois (comme, avant elle, l'agriculture) ? Est-il raisonnable de laisser s'effondrer l'activité dans le bâtiment et les travaux publics ? N'est-il pas assez démontré que, dans toutes les branches d'activités, les entreprises petites et moyennes sont un élément essentiel des équilibres sociaux et économiques au niveau local et que beaucoup d'entre elles recèlent un potentiel de créations d'emplois ?

CHAPITRE III

LES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Il est assez malaisé de comparer les perspectives à moyen terme des finances publiques aux orientations du IX^e Plan.

En effet, l'objectif premier du Gouvernement en ce domaine paraît être devenu de réduire de 1 point en 1985 le niveau des prélèvements obligatoires exprimé en pourcentage du P.I.B. tout en s'efforçant de limiter le déficit du budget de l'Etat à 3 % du P.I.B.

A l'évidence, cela constitue une nouveauté par rapport aux orientations fixées par le IX^e Plan que votre Rapporteur commencera par rappeler avant de tirer quelques indications de la projection présentée dans l'annexe n° 2.

I. — RAPPEL DES ORIENTATIONS DU IX^e PLAN

Le IX^e Plan prévoyait :

- de redéployer et programmer les dépenses publiques, et, notamment, de réviser le système des aides de l'Etat au secteur productif ;
- de poursuivre la rénovation des prélèvements obligatoires ;
- de financer les déficits publics au moindre coût.

La programmation des dépenses devait reposer notamment :

- sur l'établissement de projections triennales des finances publiques dont votre Rapporteur a noté, dans le chapitre I, qu'en l'état actuel des choses elles n'étaient pas entièrement conformes à leur objet ;
- sur les contrats de Plan, en particulier les contrats de Plan Etat-régions qui ont récemment fait l'objet d'un rapport d'information (n° 47, 1984-1985) présenté, au nom de votre Délégation, par notre collègue Jacques Mossion ;

- sur les programmes prioritaires d'exécution auxquels votre Délégation consacrera un rapport d'information au printemps prochain.

En matière de **renovation des prélèvements obligatoires**, la deuxième loi de Plan fixait trois principes :

- *élargir l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux de façon à ne pas faire reposer le rendement attendu sur des taux élevés et mal acceptés ;*
- *ne pas accroître la pression des impôts et des cotisations sociales supportés par les entreprises ;*
- *rechercher une meilleure adéquation des mécanismes de prélèvement aux capacités contributives des diverses catégories d'entreprises, notamment pour le financement de la protection sociale.*

L'allègement de l'impôt sur le revenu prévu dans le projet de loi de finances pour 1985 pourrait se rattacher au premier principe ci-dessus (éviter les taux élevés et mal acceptés).

La réduction de la taxe professionnelle correspondrait au deuxième principe (ne pas accroître les charges des entreprises) si elle ne s'accompagnait pas d'un surcroît de charges imposé aux entreprises par l'augmentation des tarifs téléphoniques et des taxes sur les carburants.

S'agissant du **financement des transferts sociaux**, la politique suivie présente quelques incertitudes.

Dans la première loi de Plan, l'orientation paraissait assez claire :

« Pour l'essentiel, le financement devrait être recherché par un prélèvement social assis sur la totalité des revenus des ménages. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a décidé de transférer progressivement le financement des prestations familiales sur une cotisation proportionnelle assise sur l'ensemble des revenus du travail et du capital... »

« Ainsi, le financement de la protection sociale, interférant moins avec le partage primaire de la valeur ajoutée, retrouverait le caractère d'une redistribution s'opérant entre les ménages ».

Dans la deuxième loi de Plan, on pouvait lire :

« L'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux doit être recherchée : en effet, il est à la fois plus juste socialement et plus efficace économiquement de ne plus percevoir les cotisations sur les seuls revenus professionnels, surtout lorsqu'ils sont plafonnés. »

Il ne semble pas que les mesures intervenues en 1984 et prévues pour 1985 s'inscrivent dans le prolongement de ces orientations puisque les cotisations d'assurance-vieillesse (assises sur les salaires plafonnés) ont été majorées de 1 point au 1^{er} janvier dernier et que la contribution de 1 % assise sur l'ensemble du revenu imposable devrait être supprimée au 1^{er} janvier prochain.

*
**

II. — PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA PROJECTION

Le fait que les objectifs que le Gouvernement s'est fixés ne soient pas directement déduits, comme on vient de le montrer, des orientations du IX^e Plan, rend particulièrement délicate l'analyse par votre Délégation (dont la mission est de suivre l'exécution du Plan), des perspectives à moyen terme des finances publiques.

La projection présentée dans l'annexe n° 2 a un caractère que l'on pourrait qualifier de quelque peu bâtarde :

- **pour le financement des transferts sociaux**, elle s'inspire directement des principes énoncés par le IX^e Plan ;
- **pour l'allègement de la fiscalité**, elle incorpore les principales mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 1985 ;
- **pour l'évolution des dépenses de l'Etat**, elle est à mi-chemin du « tendanciel » et du « normatif » tout en retenant des hypothèses de taux d'intérêt en forte baisse ;
- **pour le déficit budgétaire**, elle tolère un besoin de financement des administrations centrales excédant 3 % du P.I.B. (de ce point de vue, la projection n'est donc pas « normative ») mais restant cohérent avec les évolutions macro-économiques correspondant au rétablissement de l'équilibre extérieur (la projection n'est donc pas non plus purement « tendancielle ») ;
- **pour les finances locales**, la projection a aussi un caractère mixte : elle respecte l'objectif du Plan de limiter à 0,2 % du P.I.B. le besoin de financement des administrations publiques locales, ce qui implique, compte tenu de l'évolution des dépenses et de celle de la dotation globale de fonctionnement (1), une augmentation des impôts directs locaux.

(1) Indexée sur la T.V.A., la dotation globale de fonctionnement augmente moins vite que le P.I.B.

A. LES DÉPENSES SOCIALES ET LEUR FINANCEMENT

En matière de transferts sociaux, les hypothèses de départ retenues pour la projection reposent tout d'abord sur le **maintien de la législation actuelle**. Deux conséquences importantes en résultent immédiatement :

- *une forte progression des prestations vieillesse* : pratiquement 8 % par an en francs constants pour les prestations du régime général, compte tenu notamment des évolutions démographiques et de l'abaissement de l'âge de la retraite ;
- *une progression limitée en début de période des prestations chômage* : l'incidence du décret du 24 novembre 1982 rendant plus restrictives les conditions d'indemnisation et les réformes de structures entrées en application en avril 1984 devraient entraîner en 1984-1985 une progression de ces dépenses notablement inférieure à l'accroissement du chômage ; en contrepartie, on peut s'attendre à une augmentation des dépenses d'aide sociale des collectivités locales.

Pour l'assurance maladie, la principale hypothèse a consisté à limiter à 2,3 % par an en volume la progression des dépenses d'hospitalisation entre 1983 et 1988.

Le résultat de ces hypothèses est que **les prestations sociales croitraient entre 1983 et 1988 plus vite que le P.I.B.** (3,3 % par an en volume contre 1,7 %) principalement en raison des prestations vieillesse qui expliquent les deux-tiers de la croissance de l'ensemble des prestations sociales.

La projection retrace ainsi une augmentation de la masse des prestations sociales **rapportée au P.I.B. de 1,8 point en cinq ans** (1,6 point pour les prestations vieillesse ; 0,5 point pour les prestations maladie ; 0,3 point pour les prestations chômage au sens strict ; — 0,2 point pour les prestations familiales ; — 0,4 point pour les pré-retraites).

On a supposé dans la projection que **la contrainte de l'équilibre financier** prévaudrait sur l'objectif d'allègement des prélèvements obligatoires. On a donc simulé des mesures destinées à couvrir non seulement l'accroissement des charges mais aussi l'évolution défavorable des recettes qui résulte, dans le scénario tendanciel sous-tendant la projection, de la contraction en francs constants de la masse salariale servant d'assiette aux cotisations existantes.

Les hypothèses de financement retenues ont été :

1. — **Pour l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite, une majoration des cotisations** sociales des employeurs et des salariés ; cette hypothèse, justifiée par les règles institutionnelles actuelles, peut sembler contredire l'objectif du Plan de ne pas accroître les cotisations à la charge des entreprises ; cependant, compte tenu de la contraction en francs constants de la masse salariale servant d'assiette aux cotisations, le montant des cotisations sociales des entreprises exprimé en pourcentage du P.I.B. diminue dans la projection ;

2. — **Pour les autres régimes (essentiellement le régime général), un prélèvement effectué sur les ménages seulement,** conformément aux orientations du IX^e Plan ;

A l'horizon 1988, **les recettes supplémentaires ainsi dégagées seraient les suivantes (chiffres arrondis) :**

- 12 milliards de francs (soit un peu plus de 0,2 % du P.I.B.) pour l'assurance-chômage, correspondant à un relèvement de 1 point des cotisations existantes ;
- 11 milliards de francs pour les régimes complémentaires de retraite (soit 0,2 % du P.I.B.) ;
- 90 milliards de francs pour les autres régimes (soit 1,7 % du P.I.B.), à raison d'environ un tiers pour l'assurance-maladie et deux tiers pour l'assurance-vieillesse ; en ordre de grandeur, ce prélèvement représenterait ainsi six à sept fois la contribution de 1 % perçue en 1984 au profit de la Sécurité sociale sur le revenu disponible des ménages.

Ce dernier résultat signifie donc implicitement que **le prélèvement social de 1 % du revenu imposable supprimé en 1985 devrait ultérieurement être rétabli à un taux majoré.**

Au total, compte tenu de l'allègement « automatique » du poids de cotisations sociales exprimé en pourcentage du P.I.B. en raison de la contraction en francs constants de la masse salariale, les prélèvements affectés aux régimes sociaux passeraient de 19,5 % du P.I.B. en 1983 à 20,8 % en 1988.

B. — LES FINANCES DE L'ÉTAT

A l'inverse de ce qui a été supposé pour les régimes de Sécurité sociale, on a considéré que, pour les finances de l'Etat, **l'objectif d'allègement des prélèvements obligatoires prévaudrait** sur la norme de l'équilibre. Cette hypothèse était au demeurant techniquement inéluctable dans la mesure où l'on a supposé que les allègements de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle prévus pour 1985 ne seraient pas remis en cause les années suivantes, tout en retenant, en matière de dépenses, des hypothèses à mi-chemin du « tendanciel » et du « normatif ».

Dans la projection, **les dépenses des administrations publiques centrales** augmentent entre 1984 et 1988 un peu moins vite que le P.I.B. Les principales hypothèses de départ de nature à modérer l'évolution de ces dépenses sont les suivantes :

1. — en liaison avec la mise en œuvre de la décentralisation, le **volume des investissements** des administrations baisserait d'environ 20 % entre 1983 et 1986 et se stabiliserait ensuite (en pourcentage du P.I.B., cette catégorie de dépenses diminuerait de 0,2 point d'ici 1988).

2. — rapportées au P.I.B., **les dépenses de personnel** diminueraient d'un peu plus de 0,3 point en quatre ans en raison d'une quasi-stabilité des effectifs (+ 0,4 % par an) et, surtout, d'une politique salariale correspondant au simple maintien du pouvoir d'achat moyen sur toute la période ;

3. — la baisse du prix relatif de l'énergie résultant du scénario macro-économique sous-jacent absorberait une part de l'augmentation du volume des **consommations intermédiaires** découlant notamment de la loi de programmation militaire ;

4. — la persistance d'un bénéfice budgétaire accroissant chaque année le volume de la dette publique aurait entraîné un gonflement des **charges d'intérêt** beaucoup plus fort que celui qui résulte de la projection (+ 4,3 % par an en francs constants entre 1984 et 1988) si l'on avait pas fait l'hypothèse d'une baisse sensible des taux d'intérêt.

A ce sujet, l'hypothèse retenue est celle d'une baisse d'environ deux points des taux d'intérêt réels entre 1984 et 1988 ce qui, compte tenu du net ralentissement de l'inflation que retrace le scénario sous-tendant la projection, correspond à une baisse des taux nominaux de l'ordre de 6 points.

Il est clair que les résultats de la projection sont très sensibles à ces hypothèses de taux d'intérêt : à titre d'exemple, *un écart de*

1 point sur les taux d'intérêt pour la seule année 1988 correspondrait à un écart de 11 milliards de francs (0,2 % du P.I.B.) sur le coût de la dette flottante.

Comparées aux hypothèses qui viennent d'être présentées, celles qui ont été retenues pour l'évolution des **subventions de l'Etat aux entreprises** sont moins restrictives et on pourrait en tirer argument pour objecter que la projection surestime les dépenses de l'Etat. Mais il est plus raisonnable de considérer que cette estimation des dépenses de transferts compense l'aléa résultant d'hypothèses optimistes en matière de taux d'intérêt.

Cela permet de considérer comme recevable, du moins à titre d'indication de tendance, la conclusion qui se dégage de l'évolution des dépenses de l'Etat résultant de la projection : **le besoin de financement des administrations centrales augmente** en proportion de l'allègement simulé des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat.

C. — LES FINANCES LOCALES

Compte tenu des incertitudes liées à la mise en œuvre du processus de décentralisation, la projection des finances locales a le caractère d'une simple esquisse.

Elle part de l'hypothèse que les collectivités locales pourraient, au cours des prochaines années, **augmenter leurs fiscalité propre un peu plus vite que le P.I.B.** de façon à pouvoir poursuivre un assainissement de leur situation financière (malgré l'accroissement de leur charge et la faible progression de la dotation globale de fonctionnement) et ramener leur besoin de financement à un niveau correspondant aux orientations du IX^e Plan (soit 0,2 % du P.I.B.).

Cette hypothèse de départ permet de dégager **une marge de manœuvre** qui se trouve confortée par deux autres hypothèses favorables qui ont déjà été évoquées à propos des dépenses de l'Etat :

- la **baisse des taux d'intérêt** qui, compte tenu de l'effort simulé de réduction des déficits, permettrait de limiter la part des charges d'intérêt dans les budgets locaux ;
- la **baisse du prix relatif de l'énergie** qui modère l'augmentation des dépenses de fonctionnement classées « consommations intermédiaires » en comptabilité nationale.

A l'opposé, les dépenses qui augmentent le plus et dont on peut dire qu'elles absorbent la marge de manœuvre ainsi dégagée sont :

- les dépenses d'**aide sociale**, en liaison avec les observations actuelles relatives à l'extension de la pauvreté ;
- les dépenses d'**équipement**, en liaison avec la décentralisation.

Du côté des ressources, la **dotation globale de fonctionnement**, indexée sur la T.V.A., augmenterait moins vite que le P.I.B. (+ 30 % entre 1983 et 1988 contre + 36 % pour le P.I.B., soit un écart proche de 1 point par an en moyenne).

Les collectivités locales seraient dès lors contraintes d'accepter, comme on l'indiquait plus haut, une augmentation de leur **fiscalité propre** plus rapide que la croissance du P.I.B. (3 % par an en francs constants de 1984 à 1988 contre 1,8 %).

Au total, le **montant des recettes fiscales locales** (y compris celles qui sont transférées par l'Etat) rapporté au P.I.B. passerait de 5,6 % en 1984 à un peu moins de 5,9 % en 1988.

D. — L'EVOLUTION A MOYEN TERME DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.

L'évolution des prélèvements obligatoires entre 1984 et 1988, telle que la retrace la projection étudiée par votre Délégation, pourrait se résumer ainsi :

1. S'agissant des **prélèvements affectés à l'Etat**, la projection retrace (à définition et présentation inchangées) un allègement correspond à presque 0,9 point de P.I.B. découlant à la fois des réductions d'impôts prévues pour 1985 et d'un « allègement automatique » du produit de la T.V.A. dû à la faible croissance de la consommation des ménages et à la baisse d'activité du bâtiment.

2. A l'inverse, la projection comportant les mesures nécessaires à l'**équilibre financier des régimes sociaux**, les prélèvements affectés à ces derniers augmenteraient dans une proportion équivalant à 0,8 point de P.I.B. ; cela signifie que l'allègement devant résulter de la suppression en 1985 de la contribution de 1 % sur le revenu imposable serait plus que compensé les années suivantes par les majorations de recettes que nécessiteraient les évolutions retracées dans la projection.

3. Compte tenu d'une légère augmentation de la **pression fiscale locale**, le poids de prélèvements obligatoires hors C.E.E. passerait de 44,1 % du P.I.B. en 1984 à 44,3 % en 1988 ;

4. Si l'on tient compte de la **fiscalité européenne**, le poids des prélèvements obligatoires rapporté au P.I.B. serait, en 1988, supérieur de 0,4 point au niveau de 1984.

Prélèvements obligatoires en % du P.I.B.
(Chiffres arrondis)

	1983	1984	1988
A. — ETAT			
1. Impôts liés à la production	12,8	13,0	12,7
A déduire :			
Transferts de recettes fiscales aux collectivités locales, à la sécurité sociale et à la C.E.E.	- 2,3	- 2,7	- 3,2
2. Impôts sur le revenu et le patrimoine	7,7	7,7	7,6
3. Cotisations sociales perçues par l'Etat	0,3	0,3	0,3
TOTAL A	18,5	18,3	17,4
B. — ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	0,2	0,2	0,2
TOTAL ADMINISTRATIONS CENTRALES (A + B)	18,7	18,5	17,6
C. — ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	5,1	5,6	5,9
D. — SECURITE SOCIALE			
1. Cotisations sociales	19,0	19,4	18,7
2. Prélèvement sur les ménages	0,2	0,2	1,7
3. Autres prélèvements obligatoires	0,3	0,4	0,4
TOTAL D.	19,5	20,0	20,8
TOTAL HORS C.E.E.	43,3	44,1	44,3
E. — C.E.E.	0,8	0,8	1,0
TOTAL A + B + C + D + E	44,1	44,9	45,3

En toute objectivité, il faut souligner que *ces résultats sont liés aux hypothèses de départ* retenues dans la projection et *aux évolutions macro-économiques* retracées dans le scénario qui lui a servi de base et l'on peut toujours choisir d'autres hypothèses ou préférer d'autres scénarios.

Du moins cette projection a-t-elle le mérite de « *révéler certaines contraintes ou contradictions peu visibles la première année* » pour reprendre les termes employés dans la deuxième loi de Plan à propos des projections triennales que le Gouvernement doit annexer chaque année au projet de loi de finances. C'est pourquoi, en vous proposant cette base de réflexion, votre Délégation pense s'être conformée à sa mission.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

Votre Délégation a examiné le présent rapport d'information le 8 novembre.

Dans le débat qui s'est engagé à l'issue de l'exposé du rapporteur, les membres de la Délégation ont exprimé leur appréciation de la qualité technique des travaux présentés.

M. Pierre LOUVOT a souhaité que les conclusions objectives présentées par le rapporteur éclairent non seulement le Sénat mais aussi de Gouvernement et que ce dernier y réponde. Il a estimé que la fiscalité locale ne pouvait que s'alourdir au cours des prochaines années.

M. Georges MOULY a exprimé la certitude que les charges des collectivités locales ne pouvaient que s'accroître. Il a considéré que l'effet de soutien du pouvoir d'achat des ménages lié à l'allègement des impôts directs serait annulé par les hausses de tarifs publics et les augmentations des taxes indirectes et il s'est interrogé sur l'évolution exacte de l'investissement des entreprises.

M. Jean-Luc BECART a plus particulièrement insisté sur les difficultés du bâtiment et il a considéré que, quelle que soit l'appréciation politique que l'on émette, les problèmes exposés par le rapporteur étaient incontournables.

Au terme du débat, la Délégation a adopté le rapport d'information présenté par son Président.

ANNEXES TECHNIQUES

AVERTISSEMENT

Les travaux de projection présentés dans les annexes n° 1, 2 et 4 ont été réalisés par le Service des études législatives du Sénat (cellule économique), à l'aide :

- du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. pour les six scénarios à l'horizon 1988 présentés dans l'annexe n° 1 ;*
- des modèles de finances publiques de la Direction de la Prévision et à partir des résultats macro-économiques d'un des six scénarios précédents pour la projection des finances publiques présentée dans l'annexe n° 2 ;*
- du modèle METRIC de l'I.N.S.E.E. pour les projections à court-moyen terme présentées dans l'annexe n° 4.*

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

ANNEXE N° 1

SIX SCÉNARIOS A L'HORIZON 1988 (1)

(Présentation résumée)

SOMMAIRE

	Pages
I. - TYPOLOGIE DES SCÉNARIOS	39
II. - LES HYPOTHÈSES DE POLITIQUE ECONOMIQUE COMMUNES A TOUS LES SCÉNARIOS.....	41
III. - LES HYPOTHÈSES PROPRES AUX SCÉNARIOS A COMPORTEMENT MODIFIÉS (politiques volontaristes)	42
IV. - LES RÉSULTATS DES SCÉNARIOS	43
A - Le pouvoir d'achat des ménages	44
B - Le partage consommation-épargne.....	44
C - Les entreprises et leurs capacités de production	45
D - La dynamique de la croissance	45
E - Croissance française et croissance étrangère	46
F - L'évolution de l'emploi	46
G - L'inflation	47
H - L'équilibre extérieur.....	48
I - Les prélèvements obligatoires	48
« CARTES DE VISITE » DES SCÉNARIOS.....	51
TABLEAUX DE RÉSULTATS	53

(1) Note établie au mois de mai 1984.

SIX SCÉNARIOS A L'HORIZON 1988

(Présentation résumée)

Les scénarios à l'horizon 1988 présentés par la cellule économique du Service des Études Législatives ont pour objet de mettre à la disposition des sénateurs les résultats du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. sous une forme synthétique qui permette, autant que faire se peut, de donner des points de repère chiffrés sur différents cheminements macro-économiques envisageables à moyen terme.

I. — TYPOLOGIE DES SCÉNARIOS

Deux points communs :

Tous les scénarios ont en commun deux caractéristiques fondamentales :

— *baisse du dollar en 1985...*

1°) ils comportent l'hypothèse d'une baisse du dollar en 1985 ; une variante a été étudiée pour mettre en évidence les conséquences d'un maintien de la parité actuelle de la devise américaine sur toute la période de projection ; ses résultats modifient les données de l'exercice entrepris à un degré tel que leur intégration dans des scénarios a paru techniquement trop délicate ;

— *stabilisation de l'endettement extérieur et maintien du franc dans le S.M.E.*

2°) les politiques économiques décrites dans les scénarios respectent une contrainte commune : à l'horizon de la projection, l'endettement extérieur net de la France doit à tout le moins cesser de croître ; dès lors, on a pu simuler une politique du taux de change (glissement du franc strictement limité au maintien du niveau de compétitivité de nos exportations) compatible avec le maintien du franc dans le système monétaire européen (1) ; ici aussi, il a paru techniquement difficile de simuler d'autres évolutions.

Mises à part les mesures de politique économique qui varient selon les scénarios, ces derniers peuvent être classés selon deux critères :

(1) Dans le même esprit, aucun scénario ne comporte de mesures protectionnistes.

1. Les hypothèses d'environnement international

Différentes hypothèses sur la croissance étrangère.

On a retenu à titre principal (scénarios 1, 2 et 3) l'hypothèse modérément favorable d'un taux de croissance de nos principaux partenaires s'élevant progressivement jusqu'à 3 % en 1988. Comme hypothèse alternative, on a testé celle d'une « rechute » des économies développées (croissance de 1,5 % l'an sur toute la période dans le scénario 4) ou, au contraire, celle d'une « sortie de crise » en 1987-1988 (scénarios 1 bis et 3 bis).

2. La modification des comportements des agents économiques

Deux familles de scénarios : ...

La volonté de mettre à la disposition des sénateurs des éléments d'appréciation techniquement incontestables conduit à se donner pour règle de ne pas modifier les comportements décrits par le modèle au travers d'équations économétriques estimées sur le passé.

Cette règle a fait l'objet dans la présente étude de deux exceptions de nature très différente :

— les scénarios à comportement tendanciels...

a) comme dans l'exercice réalisé l'année dernière, on a considéré dans l'ensemble des scénarios que les efforts engagés par le Gouvernement depuis juin 1982 pour mettre en cause les mécanismes d'indexation et, de façon plus générale, pour faire de l'évolution des salaires un instrument essentiel de sa politique économique, devaient conduire à ne pas retenir des équations de salaires reflétant des comportements observés sur le passé ;

— les scénarios à comportement modifiés (en référence au IX^e Plan).

b) pour compléter l'information des sénateurs, il a paru intéressant d'introduire dans deux scénarios (n° 3 et 3 bis) des modifications de comportements qui tiennent compte des infléchissements que supposaient les scénarios auxquels faisait référence le rapport annexé à la deuxième loi sur le IX^e Plan examinée par le Parlement à la fin de 1983.

On distingue donc dans l'étude :

- quatre scénarios (n° 1, 1 bis, 2 et 4) à comportements tendanciels, sauf en matière de revenus ;
- deux scénarios (n° 3 et 3 bis) à comportements modifiés sur les points suivants : réduction de la durée du travail, développement du travail à temps partiel, investissements dans les branches industrielles, taux d'épargne et investissement-logement des ménages ; on notera qu'à la différence de certains travaux techniques du Commissariat général du Plan, l'étude ne contient pas de modifications des comportements d'exportations et d'importations décrits par le modèle.

II. — LES HYPOTHÈSES DE POLITIQUE ECONOMIQUE COMMUNES A TOUS LES SCÉNARIOS

Equilibre financier des régimes sociaux

Bien que fondée sur des hypothèses rigoureuses, l'augmentation des transferts sociaux est plus rapide que celle des ressources destinées à les financer. Pour combler l'écart, on a simulé :

- une augmentation des cotisations sociales (employeurs et salariés) pour l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite ;
- pour les autres régimes (essentiellement assurance maladie et assurance vieillesse), un prélèvement direct sur le revenu des ménages (qui peut être du type du prélèvement de 1 % existant actuellement sur le revenu imposable, mais le modèle est trop agrégé pour tester des hypothèses très affinées).

En fonction de l'objectif poursuivi en matière d'échanges extérieurs (équilibre des paiements courants à l'horizon 1988 pour stabiliser l'endettement extérieur net ou excédent des paiements courants pour commencer à réduire cet endettement), on a laissé le modèle déterminer :

Politique salariale et poli- tique fiscale sont modu- lées...

1°) l'évolution du salaire net moyen (étant précisé que le pouvoir d'achat de ce dernier devait à tout le moins être maintenu à son niveau de 1984) ;

2°) l'évolution de l'impôt sur le revenu (hors prélèvement destiné à la Sécurité sociale), en respectant a priori la règle de l'indexation du barème sur la hausse des prix mais avec la possibilité, soit d'alléger, soit d'alourdir l'impôt d'un montant équivalant au produit de la surtaxe progressive perçue en 1984.

Ces principes ont conduit à retenir les spécifications suivantes (1) :

...en fonction de l'objectif recherché en matière d'équilibre extérieur.

- dans le scénario 1 (où l'on recherche à stabiliser l'endettement extérieur en fin de projection mais non à le réduire), il a été possible d'alléger l'impôt sur le revenu en 1985-86 d'un montant équivalant au total au produit de l'actuelle surtaxe progressive (soit 0,2 point de P.I.B.), à condition de ne pas augmenter le pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen ; en revanche, en 1987-88, une légère augmentation de ce dernier a pu être retenue (2) ;
- dans le scénario 2 (où l'on cherche à réduire l'endettement extérieur), il a été nécessaire, d'une part de ne pas augmenter le pouvoir d'achat du salaire net moyen jusqu'en 1988 et, d'autre part, d'alourdir l'impôt sur le revenu en 1986-87 ;
- dans le scénario 3 (politiques volontaristes et comportements modifiés), les marges de manœuvre que dégagent les politiques simulées en début de période permettent d'augmenter le pouvoir d'achat du salaire moyen en 1987-88 tout en stabilisant l'endettement extérieur ;

(1) Chaque fois qu'il est fait référence à l'impôt sur le revenu, ce concept doit être compris au sens strict, c'est-à-dire non compris les prélèvements destinés au financement de la Sécurité sociale.

(2) Dans l'ensemble de l'étude, le concept de salaire moyen correspond à la rémunération d'un salarié travaillant à temps plein.

- dans le scénario 4 (comportements tendanciels avec avortement de la reprise étrangère), il a fallu simuler des politiques aussi restrictives que dans le scénario 2 pour parvenir à simplement stabiliser l'endettement extérieur net.

III. — LES HYPOTHÈSES PROPRES AUX SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS MODIFIÉS (politiques volontaristes)

La prise en compte de possibles changements de comportements.

Il est toujours possible que certaines mesures de politique économique ou d'autres circonstances se traduisent par des modifications de comportements par rapport au passé. Si ces comportements ne sont pas décrits dans le modèle (variables exogènes), il faut tenir compte de ces modifications dans les hypothèses de départ des projections : c'est le cas par exemple pour une accélération de la réduction de la durée du travail. Mais si les comportements que l'on suppose infléchis sont retracés par le modèle (comportements endogènes), il faut alors modifier sur ces points les résultats des équations correspondantes. Ce faisant, on perd la garantie de cohérence technique qu'offre un modèle estimé à partir de l'observation du passé et on prend le risque d'un certain arbitraire.

Pour limiter ce risque, seuls ont été introduits dans les scénarios 3 et 3 bis des infléchissements du type de ceux que retiennent les travaux techniques du Commissariat général du Plan.

- *Réduction accélérée de la durée du travail*

On suppose une forte réduction de la durée du travail des salariés (sauf les cadres) dans l'industrie en 1985-86 puis dans les autres branches en 1987-88, dans des conditions telles que les capacités de production ne soient guère affectées (ce qui implique notamment un développement du travail par équipes). La durée hebdomadaire moyenne du travail serait en 1988 de l'ordre de 36 heures dans l'industrie et de 37 heures dans les autres branches.

- *Développement du travail à temps partiel*

Alors que la prolongation des tendances passées conduirait en 1988 à une proportion de travailleurs à temps partiel dans l'emploi total de l'ordre de 7%, certains travaux techniques du Commissariat général du Plan se fondent sur une proportion de 14 %. On a retenu cette hypothèse mais la simulation faite sur ce point est très schématique (deux emplois à mi-temps remplacent un emploi à temps plein). Cette hypothèse a un effet massif sur l'emploi (520 000 emplois créés ou préservés en cinq ans).

- *Supplément d'investissements industriels*

En début de période (1984 à 1986), l'investissement industriel a été majoré de 4,5 % par rapport aux résultats spontanés du modèle pour accompagner l'effort de réduction de la durée du travail et tenir compte des interventions du Gouvernement (entreprises nationalisées et plans sectoriels). Cette augmentation des capacités de production permet de desserrer la contrainte extérieure à partir de 1986 (ce desserrement aurait été plus sensible si l'on avait modifié les équations d'exportations et d'importations du modèle pour simuler une plus grande efficacité de ce supplément d'investissements conformément aux hypothèses habituellement retenues dans les travaux du Plan).

- *Meilleure tenue de l'investissement-logement des ménages*

Après avoir fléchi jusqu'en 1986 (conformément aux équations du modèle), on a supposé que l'investissement-logement des ménages se redresserait en 1987-88 (à la différence des résultats spontanés du modèle).

- *Plus haut niveau de l'épargne des ménages*

En contrepartie de ces investissements supplémentaires (investissement industriel en 1984-86 et investissement-logement ensuite), on a majoré le taux d'épargne des ménages résultant du modèle. Cela revient à faire l'hypothèse d'une plus grande efficacité des politiques d'encouragement menées en la matière.

IV. LES RÉSULTATS DES SCÉNARIOS

Deux fiches figurant à la fin de ce résumé présentent sous forme de « cartes de visite » les principales caractéristiques de chaque scénario. Cela permet d'adopter ici une approche différente consistant non pas à présenter un à un chaque scénario mais à aborder successivement chacun des problèmes posés par l'évolution de l'économie française pour indiquer dans chaque cas les points de repère que les scénarios mettent en évidence.

Cependant, pour conserver à ce résumé une ampleur qui n'en altère pas la nature, on centrera l'analyse sur les trois scénarios fondés sur l'hypothèse moyenne d'environnement international et l'on demandera au lecteur d'avoir constamment à l'esprit que deux de ces scénarios (n° 1 et 2) retracent des comportements tendanciels (sauf en matière de revenus) alors que le troisième (scénario n° 3) suppose des changements de comportements qui modifient profondément les données de l'analyse.

A - LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

Une évolution contrastée de la masse salariale tenant plus à l'évolution de l'emploi qu'aux hypothèses faites sur le pouvoir d'achat du salaire moyen.

Après le fléchissement du pouvoir d'achat du salaire net moyen par tête en 1983-84, tous les scénarios comportent une stabilité de ce pouvoir d'achat en 1985-86. Cette stabilité se prolonge en 1987-88 dans le scénario 2 (pour obtenir un excédent de la balance des paiements courants), tandis qu'elle fait place à une légère augmentation dans le scénario 1 et à une augmentation plus significative dans le scénario 3.

Mais, compte tenu de l'évolution du nombre des emplois dans l'économie, la masse salariale diminue en pouvoir d'achat dans les scénarios à comportements tendanciels et n'augmente que dans les scénarios à comportements modifiés.

Compte tenu des transferts sociaux et des prélèvements obligatoires, la progression du pouvoir d'achat des ménages varie de 0,7 % à plus de 2 % par an.

En francs constants, la masse des prestations sociales augmente d'environ 3 % par an (le principal effet d'entraînement revenant aux prestations vieillesse).

Après déduction des prélèvements obligatoires évoqués plus loin, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages s'accroît en 1985-86 à un rythme compris entre 0,7 % et 1 % par an. En 1987-88, des écarts se creusent entre les scénarios : 0,6 % par an dans le scénario 4 (avortement de la reprise étrangère), 0,7 % à 0,8 % dans le scénario 2 (réduction de l'endettement extérieur et désinflation), 1,3 % dans le scénario 1 et, enfin, 2,4 % à 2,6 % dans les scénarios à comportements modifiés.

B - LE PARTAGE CONSOMMATION-ÉPARGNE

Évolution contrastée de l'épargne entre les scénarios tendanciels et les scénarios à comportements modifiés.

Dans les scénarios à comportements tendanciels, le taux d'épargne des ménages fléchit, surtout dans les scénarios où la croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible est inférieure à 1 % par an. Cet ajustement de l'épargne porte essentiellement sur l'investissement-logement (qui connaît un fléchissement très accusé) plutôt que sur l'épargne financière. En contrepartie, la consommation des ménages augmente un peu plus que leur revenu (1 % à 1,2 % par an en 1985-86 et 0,8 % à 1,3 % par an en 1987-88).

Dans les scénarios à comportements modifiés, le taux d'épargne ne fléchit que modérément en début de période puis il se redresse très sensiblement en 1987-88 où, sous l'effet des modifications de comportements introduites dans le modèle et de l'augmentation des revenus, les ménages augmentent à la fois leur investissement-logement et leur épargne financière. La consommation des ménages progresse donc moins rapidement que leur pouvoir d'achat mais atteint cependant en 1988 un taux de croissance supérieur à 2 %.

C - LES ENTREPRISES ET LEURS CAPACITÉS DE PRODUCTION

L'amélioration de la rentabilité des entreprises est fonction de la politique salariale...

Conséquence de gains de productivité supérieurs à l'augmentation des coûts salariaux, le partage de la valeur ajoutée se modifie à l'avantage des entreprises. Cette évolution, qui constitue un facteur favorisant puissamment (d'après le modèle) la reprise de l'investissement des entreprises et le ralentissement de l'inflation, est très sensible dans tous les scénarios en début de période (la part des profits des sociétés dans la valeur ajoutée des entreprises hors grandes entreprises nationales passe de 6,4 % en 1983 à plus de 9 % en 1986). L'évolution se poursuit en 1987-88 mais de façon sensiblement moins accentuée dans les scénarios à comportements modifiés que dans les autres en raison à la fois d'une politique salariale plus souple et de la réduction plus forte de la durée du travail.

...et permet un redémarrage de l'investissement.

La reprise de l'investissement des entreprises accompagne l'amélioration de leur rentabilité et reflète en outre, dans les scénarios à comportements modifiés, les hypothèses faites hors modèle. Cependant, si l'on considère le niveau des capacités de production des entreprises, il apparaît que son redressement est moins rapide que celui de l'investissement. Enfin, conformément aux hypothèses retenues dans les scénarios 3 et 3 bis pour simuler la réduction accélérée de la durée du travail, celle-ci n'a pas d'effet défavorable sur les capacités de production et il s'agit-là d'un point capital.

D - LA DYNAMIQUE DE LA CROISSANCE

Une croissance tirée par les exportations et l'investissement.

Les exportations constituent dans tous les scénarios le pôle le plus actif de la demande. Combinée à la progression des investissements des entreprises, cette caractéristique contribue à donner à la croissance un contenu en produits industriels plus élevé qu'une croissance tirée par la demande des ménages qui intéresse relativement plus les branches du secteur abrité (services, commerces, bâtiment). Or, une croissance centrée sur les branches industrielles est relativement moins riche en emplois et plus gourmande en importations qu'une croissance centrée sur les autres branches.

Rôle plus dynamique de la demande des ménages dans le scénario 3.

A cet égard, on peut vérifier que, dans les scénarios à comportements modifiés, la demande des ménages (consommation et investissement-logement) joue en fin de projection un rôle de soutien de l'activité comparable aux exportations et à l'investissement des entreprises et que cela modifie substantiellement la dynamique de la croissance dans ces scénarios par rapport aux scénarios tendanciels. Du même coup, le différentiel de croissance par rapport à l'étranger est amélioré.

E - CROISSANCE FRANÇAISE ET CROISSANCE ÉTRANGÈRE

Un différentiel de croissance négatif mais d'une ampleur variable.

Dans tous les scénarios, la croissance économique en France reste, à l'horizon de la projection, plus lente que chez nos principaux partenaires. Toutefois, comme on vient de le noter, l'écart varie notablement entre les scénarios tendanciels et les scénarios à comportements modifiés (le scénario 1 comporte par exemple un différentiel de croissance de — 0,9 point en 1987-88 alors que ce différentiel n'est que de — 0,4 point dans le scénario 3).

Difficulté de l'économie française à tirer rapidement parti d'une reprise chez nos principaux partenaires.

Mais, de façon plus générale, l'étude fait ressortir la difficulté de l'économie française à tirer parti d'une reprise de la croissance chez nos principaux partenaires à l'horizon de la projection. Quelques éléments d'explication peuvent être avancés à ce sujet :

- bien que représentant l'essentiel de nos débouchés extérieurs (environ 70 %), nos principaux partenaires européens et américains n'en constituent pas la totalité ; une reprise dans les pays développés ne se ferait pleinement sentir sur nos exportations que si elle se généralisait aux autres pays ;
- sous l'effet de la contraction ou du vieillissement des capacités de production résultant de la faiblesse de l'investissement au cours des dernières années, nos exportateurs ne semblent pas en mesure de tirer rapidement tout le parti possible d'une forte augmentation de la demande étrangère ; un délai d'adaptation est nécessaire pour augmenter les capacités de production (ce qui, dans un premier temps, se traduit souvent par un supplément d'importations de biens d'équipement) ;
- l'augmentation des charges d'intérêt liées à la dette extérieure nécessite de simuler des politiques de régulation de la demande extérieure qui permettent de dégager un excédent suffisant sur les échanges extérieurs de biens et services ; de ce fait, lorsque la croissance de nos partenaires reprend, il n'est pas possible de simuler à bref délai des politiques de nature à relancer dans les mêmes proportions la croissance en France.

F - L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

Les « cartes de visite » des scénarios jointes à ce résumé explicitent leurs résultats en matière d'emplois. Schématiquement, ces résultats appellent les commentaires suivants :

Une dégradation continue de l'emploi dans les scénarios tendanciels.

Dans les scénarios tendanciels, le nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie diminue d'environ 1 % par an sur l'ensemble de la projection (soit une perte nette d'environ 170 000 à 180 000 emplois par an) ; dans les industries manufacturières, la perte est proche de 3 % par an en 1985-86 et de 2 % par an en 1987-88 ; dans le bâtiment, l'emploi diminue de plus de 3 % par an ; il fléchit également dans le commerce et, finalement, seuls les services sont créateurs nets d'emplois (mais seulement de 35 000 par an).

Une possibilité de redressement dans les scénarios à comportement modifiés.

Dans les scénarios à comportement modifiés, la situation est nettement moins dégradée. Certes, l'emploi dans les industries manufacturières ne cesse de diminuer (dans tous les scénarios, le nombre d'emplois dans ces branches en 1988 se retrouverait à un niveau comparable aux effectifs des administrations publiques) et il en va de même pour le bâtiment. Mais la tendance est plus favorable dans les branches tertiaires de telle sorte que le nombre d'emplois-équivalents-temps plein cesse de se réduire à l'horizon de la projection. Le renversement de tendance apparaît plus clairement quand on fait l'hypothèse d'un développement du travail à temps partiel (voir hypothèses retenues ci-dessus paragraphe III) : le nombre d'emplois dans l'économie se stabilise en 1985-86 et augmente de 100 000 par an en 1987-88.

Incertitude sur le calcul du nombre de chômeurs.

Le passage du nombre d'emplois au nombre de chômeurs s'effectue dans les modèles au moyen d'équations qui présentent une assez grande fragilité. Pour cette raison, il est recommandé de formuler un diagnostic sur la situation de l'emploi dans les scénarios en partant des deux données suivantes :

- comme on vient de le voir, le nombre d'emplois dans l'économie diminuerait d'environ 850 000 en cinq ans dans les scénarios tendanciels et il augmenterait de 130 000 dans le scénario 3 ;
- dans le même temps, le nombre d'actifs potentiels devrait, à comportements inchangés, s'accroître d'environ 900 000 personnes.

Tenir compte d'une population active potentielle croissant de 180 000 personnes par an.

Partant de ces données, le modèle calcule un nombre de chômeurs qui est mentionné dans les « cartes de visite » des scénarios. Il s'agit de la définition du chômage au sens du B.I.T. (concept qui situait en 1983 le nombre de chômeurs à environ 10 % en-dessous du nombre des demandes d'emplois en fin de mois dites de « catégorie 1 ») et les chiffres donnés correspondent à des moyennes annuelles.

G - L'INFLATION

Nette désinflation dans les scénarios tendanciels (conséquence de la politique salariale).

Dans tous les scénarios, le début de la période de projection comporte une sensible réduction de l'inflation en liaison à la fois avec la baisse supposée du dollar en 1985 et avec une politique salariale rigoureuse qui permet un redressement marqué de la situation financière des entreprises. Dès lors, l'inflation en France devient à partir de 1986 inférieure à la moyenne de nos partenaires (1) dans les scénarios tendanciels, mais reste plus forte qu'à l'étranger dans les scénarios à comportements modifiés en raison principalement d'une politique salariale plus souple.

(1) Cependant, c'est seulement dans les scénarios les plus rigoureux que l'inflation française n'excède pas en 1988 l'inflation allemande.

H - L'ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR

Excédent des échanges de biens et services pour payer les intérêts de la dette.

La relative imprécision des concepts de la comptabilité nationale qui servent à caractériser l'équilibre extérieur a conduit à retenir dans l'étude le critère suivant : pour compenser la charge nette d'intérêts liée à la dette extérieure, il faut que le taux de couverture de l'ensemble de nos importations de biens et services par les exportations soit de l'ordre de 102 % (contre 95 % en 1983).

Cette condition est à peu près satisfaite par tous les scénarios mais seul le scénario 2 (qui simule un début de réduction de l'endettement extérieur net) comporte une performance meilleure.

Un redressement imputable à la réduction de la facture énergétique.

Plutôt qu'à une amélioration de nos échanges de produits industriels, le redressement du solde extérieur observé de 1985 à 1988 correspond à la réduction de la « facture énergétique ». Celle-ci repose sur l'hypothèse d'une augmentation de l'usage de l'électricité dans l'industrie, d'une évolution très modérée du prix du pétrole en dollar et d'une baisse du dollar.

I - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (1)

Réalisé à l'aide d'un modèle macro-économique, l'exercice de projections dont il est rendu compte ici n'a pas été conçu pour analyser méthodiquement l'évolution des prélèvements obligatoires. On se limitera donc ici à des observations cursives.

Le financement des transferts sociaux nécessite un accroissement du poids des prélèvements obligatoires mais les données de la question varient sensiblement suivant les scénarios.

La prudence s'impose d'autant plus que la dynamique des prélèvements obligatoires dans les scénarios est étroitement liée à celle des transferts sociaux et que, pour une large part, l'augmentation des prestations sociales versées aux ménages a pour contre-partie une élévation des prélèvements obligatoires opérés sur leurs revenus. Or, le modèle D.M.S. est trop agrégé pour discerner les conséquences macro-économiques d'enchaînements de ce type.

Bien qu'on ait retenu des hypothèses rigoureuses en matière de prestations-maladie (+ 2,8 % par an en francs constants) et de pouvoir d'achat des prestations vieillesse, des prestations chômage et des prestations familiales, la masse totale des prestations sociales augmente, en ordre de grandeur, de 3 % par an dans les scénarios, c'est-à-dire plus vite que le P.I.B. Dès lors, puisque l'on est parti de l'hypothèse d'un équilibre financier des régimes sociaux, le poids des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés ne peut que représenter un pourcentage croissant du P.I.B.

Augmentation des cotisations sociales modulées en fonction de l'évolution de la masse salariale et du niveau du chômage.

• Les cotisations sociales :

Conformément aux hypothèses de départ des projections, les cotisations sociales ont été majorées du montant nécessaire aux besoins de l'assurance chômage (au sens strict) et des régimes complémentaires de retraite.

(1) Depuis la rédaction de cette note, une étude complémentaire a été réalisée sur l'évolution des finances publiques (voir Annexe n° 2).

Les majorations du taux des cotisations sont nettement moins importantes dans les scénarios à comportements modifiés que dans les scénarios tendanciels pour deux raisons :

a) la masse salariale, qui sert d'assiette aux cotisations, augmente en francs constants dans les scénarios à comportements modifiés alors qu'elle diminue dans les autres ;

b) le niveau du chômage est moins élevé dans les scénarios à comportements modifiés que dans les autres.

C'est ainsi que, par exemple, les cotisations des salariés exprimées en pourcentage de la masse salariale brute augmentent de 1,3 point en quatre ans (1988 par rapport 1984) dans le scénario 1 et de 1,1 point dans le scénario 3. Pour les cotisations des employeurs, la majoration est de 3,1 points de masse salariale dans le scénario 1 et de 2,6 points dans le scénario 3.

Rapportées au P.I.B., les évolutions sont de sens inverse (le poids des cotisations sociales diminue de 0,1 point en quatre ans dans le scénario 1 et augmente de 0,3 point dans le scénario 3) car, exprimée en proportion du P.I.B., la masse salariale est plus élevée dans les scénarios à comportements modifiés que dans les scénarios tendanciels.

● *Le prélèvement à effectuer sur les revenus des ménages pour équilibrer les régimes sociaux :*

La contribution de 1 % multipliée par un peu moins de trois ou un peu plus de six.

Compte tenu d'une part de l'augmentation des prestations maladie et, surtout, des prestations vieillesse plus rapide que celle du P.I.B., et, d'autre part, du fait que le produit des cotisations existantes varie d'un scénario à l'autre en fonction de l'évolution de la masse salariale, le montant des dépenses à financer en 1988 excède celui du produit des cotisations sociales de 90 milliards de Francs environ dans les scénarios tendanciels et d'une quarantaine de milliards dans les scénarios à comportements modifiés.

Si l'on compare ces besoins au produit du prélèvement de 1 % actuellement opéré sur le revenu imposable de certains contribuables, il apparaît que, exprimé en pourcentage du revenu disponible des ménages (au sens de la comptabilité nationale), ce prélèvement (ou un prélèvement de ce type) devrait être porté de 0,3 % en 1984 à près de 2 % dans les scénarios tendanciels (soit une multiplication par près de 7) et à un peu moins de 1 % dans le scénario 3 (soit une multiplication par 3 environ).

Ces résultats permettent de schématiser la problématique de l'ajustement des prélèvements obligatoires aux besoins des régimes sociaux tout en mettant en évidence l'importance des différences existant en la matière entre les deux familles de scénarios.

● *L'impôt sur le revenu proprement dit :*

Une modulation de l'impôt sur le revenu.

Le barème de l'impôt sur le revenu étant supposé indexé sur la hausse des prix, deux hypothèses variantielles ont été étudiées à partir de cette évolution de référence :

a) dans le scénario 1, on a simulé un allègement d'impôt équivalant à la suppression en deux ans de la surtaxe progressive ; en pourcentage du revenu disponible des ménages, le poids de l'impôt diminue alors de 0,3 point (1988 par rapport à 1984) ;

b) dans le scénario 2, on a simulé au contraire une augmentation d'impôt équivalant au doublement en deux ans de la surtaxe progressive ; en pourcentage du revenu disponible des ménages, le poids de l'impôt augmente alors de 0,3 point.

« CARTE DE VISITE » DES SCÉNARIOS

I - SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS TENDANCIELS

SCENARIO 1

(Endettement extérieur stabilisé
et inflation maîtrisée)

HYPOTHÈSES

- Croissance étrangère modérée
- Allègement impôt revenu
- Légère progression pouvoir d'achat des salaires

RÉSULTATS EN 1987-88

- Croissance : 2 % par an (au lieu de 2,9 % à l'étranger)
- Inflation ramenée à 3,4 % l'an (au lieu de 4,5 % à l'étranger)
- 840 000 emplois perdus en 5 ans
- 2 850 000 chômeurs en 1988
- Prélèvements obligatoires : + 1,2 point de P.I.B. entre 1984 et 1988
- 1 D.M. = 3,45 F en 1988

SCENARIO 2

(Réduction endettement extérieur
et désinflation)

HYPOTHÈSES

- Croissance étrangère modérée
- Alourdissement impôt revenu
- Pas d'augmentation du pouvoir d'achat des salaires

RÉSULTATS EN 1987-88

- Croissance : 1,8 % par an (au lieu de 2,9 % à l'étranger)
- Inflation ramenée à 3 % l'an
- 890 000 emplois perdus en 5 ans
- 2 870 000 chômeurs en 1988
- Prélèvements obligatoires : + 1,6 point de P.I.B. entre 1984 et 1988
- 1 D.M. = 3,42 F en 1988

SCENARIO 4

(Avortement de la reprise étrangère)

HYPOTHÈSES

- Croissance de nos partenaires stagnante à 1,5 % l'an
- Alourdissement impôt sur le revenu
- Pas d'augmentation du pouvoir d'achat des salaires

RÉSULTATS EN 1987-88

- Croissance : 1,4 % par an (semblable à l'étranger)
- Inflation ramenée au même rythme qu'en Allemagne (2,5 %)
- 950 000 emplois perdus en 5 ans
- 2 910 000 chômeurs en 1988
- Prélèvements obligatoires : + 1,8 point de P.I.B. entre 1984 et 1988
- 1 D.M. = 3,38 F en 1988
- Endettement extérieur stabilisé.

Le scénario 1 bis est fondé sur une forte reprise étrangère en 1987-88 et, à cette exception près, il reprend les mêmes hypothèses que le scénario 1. La croissance française atteint alors 2,3 % en 1987-88 (1,6 point de moins qu'à l'étranger) et une réduction de l'endettement extérieur s'amorce. Le nombre des chômeurs est de 2 820 000 en 1988.

« CARTES DE VISITE » DES SCÉNARIOS

II - SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS MODIFIÉS

SCENARIO 3

(Politiques volontaristes)

HYPOTHÈSES

- Croissance étrangère modérée
- Réduction accélérée de la durée du travail sans grosse répercussion sur le niveau des capacités de production.
- Doublement de la proportion des travailleurs à temps partiel
- Investissements industriels, investissement-logement et taux d'épargne majorés par rapport aux relations du modèle.
- Gains de pouvoir d'achat significatifs en 1987-88.

RÉSULTATS EN 1987-88

- Croissance : 2,5 % par an (au lieu de 2,9 % à l'étranger)
- Inflation plus forte qu'à l'étranger (5,5 % l'an contre 4,3 %)
- Variation du nombre d'emplois en 5 ans : — 385 000 sans développement du temps partiel et + 135 000 si la proportion des travailleurs à temps partiel atteint 14 % de l'emploi total.
- 2,5 millions de chômeurs en 1988
- Prélèvements obligatoires : entre + 0,5 et + 1 point de P.I.B. entre 1984 et 1988.
- 1 D.M. = 3,62 F en 1988
- Endettement extérieur stabilisé.

SCENARIO 3 bis

(Sortie de crise en 1987-88)

HYPOTHÈSES

- La croissance étrangère atteint le rythme de 4 % l'an en fin de projection
- Autres hypothèses identiques à celles du scénario 3.

RÉSULTATS EN 1987-88

- Croissance : 2,7 % par an (contre 3,9 % à l'étranger).
- Inflation : 5,8 % l'an.
- 50 000 emplois de plus (équivalents temps plein) et 30 000 chômeurs de moins que dans le scénario 3 en 1988.
- Prélèvements obligatoires : entre + 0,3 et + 0,8 point de P.I.B. entre 1984 et 1988.
- 1 D.M. = 3,65 F en 1988
- Amorce d'une réduction de l'endettement extérieur.

TABLEAU RÉSUMÉ N° 1

**SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS TENDANCIELS (sauf en matière de revenus)
AVEC CROISSANCE MODÉRÉE A L'ÉTRANGER**

Scénario 1 : stabilisation de l'endettement extérieur

Scénario 2 : réduction de l'endettement extérieur

	1983-84	SCENARIO 1		SCENARIO 2	
		1985-86	1987-88	1985-86	1987-88
REVENU ET EPARGNE					
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	0,1	1,0	1,3	0,7	0,75
2. Niveau du taux d'épargne des ménages en 1984, 1986 et 1988 (en points)	14,7	14,2	14,2	14,1	13,8
CROISSANCE (taux annuel moyen)					
3. du PIB (francs 1970)	0,7	1,5	2	1,4	1,8
4. des exportations (francs 70)	3,8	4,7	6,3	4,7	6,3
5. de la consommation des ménages (francs 70)	0,7	1,2	1,3	1,0	0,9
6. de l'investissement des entreprises (francs 70)	0	2,7	5,8	2,4	5,6
7. de la productivité horaire du travail (francs 70)	1,7	3,0	3,5	2,9	3,3
INFLATION ET TAUX DE CHANGE					
8. Prix du P.I.B. (% par an)	8,2	4,8	3,4	4,8	3,0
9. Variation du taux de change pondéré du Franc (% par an) (2)	-5,3	-0,7	+0,5	-0,6	+1 (4)
SITUATION DE L'EMPLOI					
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an	-101	-178	-153	-183	-172
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an	+140	+190	+160	+190	+170
FINANCES PUBLIQUES					
12. Variation annuelle moyenne du niveau des prélèvements obligatoires (en % du PIB)	+0,8	+0,35	+0,25	+0,5	+0,3
13. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en % du PIB	3	3,4	3,6	3,1	3,0
EQUILIBRE EXTÉRIEUR (Résultats pour 1984, 1986 et 1988)					
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	97,3	100,8	101,8	101,4	103,3
15. Besoin de financement de la Nation en % du PIB	1,1	0,7	0,5	0,5	0

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

(2) Cours du Franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations.

(3) On admet qu'un besoin de financement égal à 0,5 % du PIB équivaut à l'équilibre des paiements courants.

(4) Ce résultat équivaut à la stabilité de la parité Franc-Mark en 1987-88.

TABLEAU RÉSUMÉ N° 2

**SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS TENDANCIELS (sauf en matière de revenus)
AVEC DEUX HYPOTHÈSES ALTERNATIVES SUR LA CROISSANCE ÉTRANGÈRE**

Scénario 4 : avortement de la reprise étrangère rendant difficile la stabilisation de l'endettement extérieur

Scénario 1 bis : forte reprise étrangère facilitant la réduction de l'endettement extérieur

	1983-84	SCENARIO 4		SCENARIO 1 bis	
		1985-86	1987-88	1985-86	1987-88
REVENU ET EPARGNE					
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	0,1	0,7	0,6	1,0	1,4
2. Niveau du taux d'épargne des ménages en 1984, 1986 et 1988 (en points)	14,7	14,1	13,7	14,2	14,2
CROISSANCE (taux annuel moyen)					
3. du PIB (francs 1970)	0,7	1,3	1,4	1,6	2,3
4. des exportations (francs 70)	3,8	4,2	5,0	5,1	7,3
5. de la consommation des ménages (francs 70)	0,7	1,0	0,8	1,2	1,4
6. de l'investissement des entreprises (francs 70)	0	2,1	4,8	2,9	6,5
7. de la productivité horaire du travail (francs 70)	1,7	2,8	3,1	3,0	3,6
INFLATION ET TAUX DE CHANGE					
8. Prix du P.I.B. (% par an)	8,2	4,7	2,6	4,9	3,7
9. Variation du taux de change pondéré du Franc (% par an) (2)	-5,3	-0,4	+1,5	-0,7	0
SITUATION DE L'EMPLOI					
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an	-101	-192	-197	-172	-133
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an	+140	+195	+185	+185	+150
FINANCES PUBLIQUES					
12. Variation annuelle moyenne du niveau des prélèvements obligatoires (en % du PIB)	+0,8	+0,5	+0,35	+0,3	+0,2
13. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en % du PIB	3,0	3,1	3,1	3,4	3,5
EQUILIBRE EXTÉRIEUR (résultats pour 1984, 1986 et 1988)					
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	97,3	100,9	101,9	101,1	102,7
15. Besoin de financement de la Nation en % du PIB (3)	1,1	0,6	0,5	0,6	0,2

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

(2) Cours du Franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations.

(3) On admet qu'un besoin de financement égal à 0,5 % du PIB équivaut à l'équilibre des paiements courants.

TABLEAU RÉSUMÉ N° 3
SCÉNARIOS A COMPORTEMENTS MODIFIÉS

Scénario 3 : croissance étrangère modérée donnant une marge de manœuvre pour des politiques structurelles.

Scénario 3 bis : forte croissance étrangère correspondant à une « sortie de crise » en 1987-88.

	1983-84	SCENARIO 3		SCENARIO 3 bis	
		1985-86	1987-88	1985-86	1987-88
REVENU ET EPARGNE					
1. Gain de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (% par an) (1)	0	1,1	2,4	1,1	2,6
2. Niveau du taux d'épargne des ménages en 1984, 1986 et 1988 (en points)	14,8	14,6	15,4	14,6	15,5
CROISSANCE (taux annuel moyen)					
3. du PIB (francs 1970)	0,7	1,6	2,5	1,7	2,7
4. des exportations (francs 70)	3,8	4,7	6,3	5,2	7,2
5. de la consommation des ménages (francs 70)	0,6	1,1	1,9	1,2	2,0
6. de l'investissement des entreprises (francs 70)	0,7	2,8	4,5	3,0	5,1
7. de la productivité horaire du travail (francs 70)	2,1	3,5	4,1	3,5	4,2
INFLATION ET TAUX DE CHANGE					
8. Prix du P.I.B. (% par an)	8,1	5,1	5,5	5,2	5,8
9. Variation du taux de change pondéré du Franc (% par an) (2)	— 5,3	— 1,0	— 1,4	— 1,0	— 1,9
SITUATION DE L'EMPLOI					
10. Solde des créations/suppressions d'emplois en milliers par an :					
— hors développement du temps partiel	— 102	— 104	0	— 98	+ 20
— compte tenu du développement du temps partiel		0	+ 100	+ 6	+ 120
11. Variation du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) en milliers par an		+ 116	+ 72	+ 110	+ 62
FINANCES PUBLIQUES					
12. Variation annuelle moyenne du niveau des prélèvements obligatoires (en % du PIB)	+ 0,8	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,35	+ 0,07
13. Besoin de financement de l'ensemble des administrations en % du PIB	3	3,2	3,3	3,2	3,25
EQUILIBRE EXTÉRIEUR (résultats pour 1984, 1986 et 1988)					
14. Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%)	97,2	100,9	101,6	101,2	102,5
15. Besoin de financement de la Nation en % du PIB (3)	1,1	0,6	0,5	0,6	0,2

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

(2) Cours du Franc par rapport aux principales monnaies pondérées en fonction de la structure de nos exportations.

(3) On admet qu'un besoin de financement égal à 0,5 % du PIB équivaut à l'équilibre des paiements courants.

TABLEAU N° 4

QUELQUES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE LA DYNAMIQUE DE LA CROISSANCE

	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3		Scénario 4	
	1985-86	1987-88	1985-86	1987-88	1985-86	1987-88	1985-86	1987-88
A) TAUX DE CROISSANCE (en % par an)								
— du P.I.B. marchand	1,5	2,0	1,4	1,8	1,6	2,5	1,3	1,4
— des importations (1)	5,1	6,2	4,9	5,7	5,3	6,3	4,4	4,7
— des exportations	4,7	6,3	4,7	6,3	4,7	6,3	4,2	5,0
— de la demande totale (consommation + investissements + exportations)	2,3	3,0	2,2	2,7	2,3	3,3	2,0	2,2
B) CONTRIBUTION A LA CROISSANCE DE LA DEMANDE TOTALE (en points)								
● consommation des ménages	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	1,1	0,6	0,4
● investissement des entreprises	0,3	0,6	0,3	0,6	0,3	0,5	0,2	0,5
● autres éléments de la demande intérieure (2)	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2
● exportations	1,0	1,3	1,0	1,3	1,0	1,3	0,9	1,1

(1) La référence au système des prix de 1970 aboutit à majorer sensiblement le taux de croissance des importations en volume.

(2) Consommation et investissements des administrations, investissements des ménages et des institutions financières.

TABLEAU N° 5
CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'ACTIVITÉ
DANS LES PRINCIPALES BRANCHES DE L'ÉCONOMIE

(Hors agriculture, services financiers, services du logement et services non marchands)

(taux annuels moyens de variation en %)

	SCENARIO 1		SCENARIO 2		SCENARIO 3	
	1985-86	1987-88	1985-86	1987-88	1985-86	1987-88
VALEUR AJOUTÉE						
(ensemble des branches)	1,5	2,0	1,4	1,8	1,6	2,4
dont :						
— industries manufacturières	1,7	3,1	1,6	3,0	1,9	3,2
— bâtiment	— 0,1	— 0,5	— 0,3	— 1,0	0,2	1,0
— services	1,4	1,6	1,3	1,3	1,5	2,1
— commerces	0,8	1,3	0,7	1,0	0,9	1,8
PRODUCTIVITÉ HORAIRE						
(ensemble des branches)	3,0	3,5	2,9	3,3	3,5	4,1
dont :						
— industries manufacturières	5,0	5,5	5,0	5,5	5,8	5,2
— bâtiment	3,6	3,2	3,6	3,1	4,0	3,9
— services	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
— commerces	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
DURÉE DU TRAVAIL						
(ensemble des branches)	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 1,3	— 1,7
dont :						
— industries manufacturières	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 2,4	— 1,0
— bâtiment	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,75	— 2,0
— services	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,75	— 2,0
— commerces	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,4	— 0,75	— 2,0
EMPLOI						
(ensemble des branches)	— 1,1	— 1,0	— 1,1	— 1,1	— 0,6 (1)	+ 0,1 (1)
dont :						
— industries manufacturières	— 2,7	— 1,9	— 2,8	— 1,9	— 1,4 (1)	— 1,0 (1)
— bâtiment	— 3,2	— 3,0	— 3,3	— 3,4	— 2,9 (1)	— 0,8 (1)
— services	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,9 (1)	+ 1,6 (1)
— commerces	— 0,6	— 0,9	— 0,65	— 1,0	— 0,6 (1)	0 (1)

(1) Hors effet du développement du temps partiel.

TABLEAU N° 6

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES DIFFÉRENTES BRANCHES DE L'ÉCONOMIE

(Nombre d'emplois en milliers)

	1983 dans le modèle	1988 Scénarios à comportements tendanciels			1988 SCENARIO 3	
		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 4	Hors effet temps partiel	Avec développe- ment du temps partiel
AGRICULTURE :						
— Niveaux en 1983 et 1988	1 735	1 521	1 521	1 521	1 521	1 521
— Variation en 5 ans		— 214	— 214	— 214	— 214	— 214
INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES						
— Niveaux en 1983 et 1988	568	523	523	520	544	561
— Variation en 5 ans		— 45	— 45	— 48	— 24	— 7
ENERGIE :						
— Niveaux en 1983 et 1988	287	295	292	290	308	312
— Variation en 5 ans		+ 8	+ 5	+ 3	+ 21	+ 25
INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES						
— Niveaux en 1983 et 1988	4 450	3 855	3 845	3 805	4 028	4 078
— Variation en 5 ans		— 595	— 605	— 645	— 422	— 372
BATIMENT :						
— Niveaux en 1983 et 1988	1 664	1 410	1 396	1 389	1 486	1 526
— Variation en 5 ans		— 254	— 268	— 275	— 178	— 138
TRANSPORTS-TÉLÉCOMMUNICATIONS						
— Niveaux en 1983 et 1988	1 380	1 337	1 335	1 334	1 362	1 404
— Variation en 5 ans		— 43	— 45	— 46	— 18	+ 24
SERVICES MARCHANDS :						
— Niveaux en 1983 et 1988	4 116	4 293	4 277	4 267	4 390	4 536
— Variation en 5 ans		+ 177	+ 161	+ 151	+ 274	+ 420
COMMERCE :						
— Niveaux en 1983 et 1988	2 615	2 528	2 523	2 520	2 575	2 655
— Variation en 5 ans		— 87	— 92	— 95	— 40	+ 40
AUTRES BRANCHES TERTIAIRES : (1)						
— Niveaux en 1983 et 1988	4 595	4 810	4 810	4 810	4 810	4 950
— Variation en 5 ans		+ 215	+ 215	+ 215	+ 215	+ 355
EMPLOI TOTAL						
— Niveaux en 1983 et 1988	21 410	20 571	20 522	20 455	21 024	21 543
— Variation en 5 ans		— 839	— 888	— 955	— 386	+ 133

(1) Administrations (3,8 millions d'emplois en 1983 et 3,9 millions en 1988), institutions de crédit et d'assurance, services du logement.

TABLEAU N° 7
NOMBRE D'EMPLOIS ET NOMBRE DE CHOMEURS
DE 1983 A 1988

(Variation en milliers en 5 ans)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3 (y compris développement du temps partiel)
	A. - Nombre d'actifs potentiels.....	+ 890	+ 890
B. - Nombre d'emplois	— 840	— 890	+ 130
C. - Ecart A - B.....	1 730	1 780	760
D. - Nombre d'actifs potentiels dissuadés de se présenter sur le marché du travail.....	+ 1 030	+ 1 060	+ 410
E. - Nombre de chômeurs (C - D) au sens du B.I.T.....	+ 700	+ 720	+ 350

TABLEAU N° 8
PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES
DU PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

(y compris entrepreneurs individuels et hors grandes entreprises nationales)

(En % de la valeur ajoutée hors plus-value sur stocks)

	1983 (dans le modèle)	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
		1986	1988	1986	1988	1986	1988
RÉMUNÉRATION DES SALARIÉS	57,4)	54,4	52,4	54,5	52,1	54,8	54,5
(dont masse salariale brute) :	(41,6)	(38,9)	(37,0)	(38,9)	(36,7)	(39,3)	(38,6)
IMPOTS LIÉS A LA PRODUCTION	6,5	7,0	6,8	7,0	6,8	7,0	6,8
DIVERS	10,1	10,3	10,6	10,3	10,6	10,3	10,2
dont : intérêts.....	(5,4)	(5,2)	(5,0)	(5,2)	(5,0)	(5,2)	(4,9)
REVENU BRUT DES ENTREPRENEURS INDIVIDUELS	19,6	18,9	18,6	18,9	18,7	18,8	18,4
PROFIT BRUT DES SOCIÉTÉS	6,4	9,4	11,6	9,3	11,7	9,1	10,1

TABLEAU N° 9
DONNÉES CARACTÉRISTIQUES
DU PARTAGE CONSOMMATION/ÉPARGNE DES MÉNAGES

(En %)

	1984	1985	1986	1987	1988
Scénario 1					
• Taux de croissance du revenu disponible des ménages	0,5	1,0	1,0	1,3	1,3
• Taux d'épargne	14,7	14,5	14,2	14,2	14,1
• Taux de croissance de la consommation des ménages	0,8	1,0	1,3	1,3	1,4
• Taux de croissance de l'investissement des ménages	— 1,4	— 0,3	— 2,1	— 3,9	— 4,9
Scénario 2					
• Taux de croissance du revenu disponible des ménages	0,5	0,8	0,6	0,7	0,8
• Taux d'épargne	14,7	14,5	14,1	14,0	13,8
• Taux de croissance de la consommation des ménages	0,8	0,9	1,1	0,9	1,0
• Taux de croissance de l'investissement des ménages	— 1,4	— 0,5	— 2,6	— 5,0	— 6,0
Scénario 3					
• Taux de croissance du revenu disponible des ménages	0,3	1,0	1,2	2,1	2,8
• Taux d'épargne	14,8	14,8	14,6	14,9	15,4
• Taux de croissance de la consommation des ménages	0,5	0,8	1,5	1,7	2,1
• Taux de croissance de l'investissement des ménages	— 1,8	0	— 1,6	0,8	1,5

TABLEAU N° 10
PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES
DES PAIEMENTS EXTÉRIEURS

(dans les concepts de la comptabilité nationale)

	Scénario 1			Scénario 2			Scénario 3		
	1985	1986	1988	1985	1986	1988	1985	1986	1988
• Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur (%) (1)	99,9	100,8	101,8	100,0	101,4	103,5	99,8	100,9	101,6
• Solde des exportations de biens et services en valeur (milliards de F)	— 1	+ 9	+ 25	0	+ 15	+ 47	— 1	+ 11	+ 23
• Solde des invisibles non inclus dans les services (milliards de F)	— 37	— 41	— 51	— 36	— 41	— 49	— 37	— 41	— 51
• Besoin de financement de la Nation :									
— en milliards de francs	38	32	26	36	26	2	38	30	28
— en % du P.I.B.	0,8	0,7	0,5	0,8	0,5	0	0,8	0,6	0,5
(1) dont : taux de couverture exportations de produits industriels F.A.B./importations C.A.F. (en %)	113	111,2	109,8	113,1	111,9	111,4	112,6	111,2	109,7

ANNEXE N° 2

**UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES
A L'HORIZON 1988 (1)**

SOMMAIRE

	Pages
I. - CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ETUDE.....	63
II. - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX ET SES CONSÉQUENCES SUR LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	65
A. - Principes généraux retenus dans la projection.....	65
B. - Evolution des prestations sociales.....	66
C. - Le financement des régimes sociaux.....	69
III. - UNE PROBLÉMATIQUE POUR LES FINANCES DE L'ETAT : ALLÉGER LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES OU LIM- TER LE DÉFICIT ?	74
A. - Principes généraux retenus dans la projection.....	74
B. - Les dépenses des administrations publiques centrales et leur besoin de financement.....	75
C. - Les prélèvements obligatoires affectés à l'Etat et aux autres administrations.....	79
IV. - ESQUISSE D'UN CHEMINEMENT POUR LES FINANCES LOCALES.....	84
A. - Quelle évolution des dépenses locales ?	84
B. - Un effort fiscal pour réduire les déficits ?.....	86

(1) Note établie en octobre 1984.

I. - CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ETUDE

Une expertise de l'évolution des finances publiques à partir d'une projection macro-économique établie précédemment.

Cette étude prolonge les travaux de projection à moyen terme qui avaient donné lieu à la présentation, au mois de mai dernier, de scénarios macro-économiques à moyen terme établis à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. (1).

Ces scénarios étaient classés en deux familles :

- les scénarios à comportements tendanciels ;
- les scénarios à comportements modifiés qui reprenaient les principales hypothèses de politique économique que le Commissariat général du Plan avait retenues dans ses propres travaux préparatoires au IX^e Plan.

Comme l'an passé, il a paru utile à l'information des sénateurs de chercher à formuler sur les perspectives à moyen terme des finances publiques un diagnostic plus précis que celui que permet d'établir un modèle macro-économique tel que D.M.S.

Le choix d'un scénario tendanciel.

Comme ce travail d'approfondissement ne pouvait être mené à bien que pour un seul scénario, la question du choix entre un scénario tendanciel et un scénario à comportements modifiés s'est posée.

S'agissant d'établir un diagnostic fondé sur les observations actuelles, un scénario de type tendanciel a paru plus approprié qu'un scénario de type normatif ou « volontariste ».

Le choix ainsi fait signifie que les résultats de l'exercice doivent être pris non comme des prévisions, mais comme l'illustration d'une problématique découlant de la projection sur le moyen terme des tendances actuellement observées.

Une mise à jour des hypothèses en juillet dernier.

Parmi les scénarios tendanciels élaborés au printemps dernier, c'est le scénario n° 1 qui a été retenu car il incorporait déjà l'hypothèse d'un allègement de l'impôt sur le revenu. Mais, pour tenir compte des mesures annoncées depuis lors par le Gouvernement, les hypothèses retenues dans ce scénario en matière de politique fiscale ont été révisées au mois de juillet dernier pour prendre en compte les décisions alors prises ou annoncées par le Gouvernement :

- suppression de la vignette-tabac et majoration des taxes sur les produits pétroliers équivalant, pour un titre de super-carburant, à une hausse de 20 centimes T.V.A. incluse ;
- allègement de 10 milliards de francs en 1985 de l'impôt sur le revenu et prise en charge par l'Etat d'un allègement de 10 milliards de francs de la taxe professionnelle ;
- suppression du prélèvement de 1 % sur le revenu imposable des ménages destiné à la Sécurité sociale.

(1) Ces scénarios ont été présentés dans une note en deux fascicules intitulée : « Six scénarios à l'horizon 1988 », dont le résumé fait l'objet de l'annexe n° 1 du présent rapport.

Principales caractéristiques du scénario sous-jacent : croissance lente et désinflation.

Sous ces réserves, les hypothèses du scénario n° 1 ont été conservées et il est utile de rappeler ici les caractéristiques macro-économiques de ce scénario qui conditionnent le plus directement les résultats de la projection des finances publiques étudiée dans cette note.

**CARACTÉRISTIQUES DU SCÉNARIO MACRO-ECONOMIQUE
AYANT SERVI DE BASE A LA PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES**

(Taux annuel de croissance en %)

	1984	1985	1986	1987	1988
PIB marchand :					
— volume (prix de 1970).....	1,2	1,2	1,8	2,0	2,1
— prix.....	7,3	5,5	4,1	3,7	3,1
Consommation des ménages :					
— volume.....	0,8	1,0	1,4	1,3	1,4
— prix.....	7,3	4,8	4,1	3,8	3,1

Ce scénario se caractérise par une croissance économique principalement tirée par les exportations mais qui reste plus lente que celle de nos partenaires, ce qui permet un redressement de nos paiements extérieurs. La politique de régulation de la demande qui est simulée repose sur une évolution très modérée du pouvoir d'achat (le pouvoir d'achat du salaire annuel brut moyen ne progresse que de 0,7 % par an) qui freine la progression de la consommation des ménages. En contrepartie, la situation financière des entreprises se redresse, ce qui permet une reprise de leurs investissements, et le rythme de l'inflation se ralentit fortement. La décélération de l'inflation n'aurait cependant pas été aussi rapide si les hypothèses retenues au début de l'année pour l'établissement du scénario n'avaient pas comporté une forte baisse du dollar en 1985.

Conséquence de la faiblesse de la croissance et contrepartie des progrès de la productivité, le nombre d'emplois dans l'économie diminue de 840 000 en cinq ans.

Sur le niveau des prélèvements obligatoires : des indications de tendances plutôt que des prévisions.

Dans un tel contexte, la prise en compte intégrale de l'objectif du Gouvernement de diminuer le poids des prélèvements obligatoires sans accroître les déficits publics aurait nécessité de retenir des hypothèses de limitation des transferts sociaux impliquant éventuellement des modifications de la législation actuelle, ce qui n'aurait pas correspondu au caractère tendanciel d'un exercice dont le but est simplement de fournir des éléments techniques d'appréciation au législateur.

On ne peut néanmoins faire abstraction de ce que l'objectif d'allègement des prélèvements obligatoires est au cœur des débats relatifs au projet de loi de finances pour 1985. Ce thème n'est donc pas absent de cette note dont il ne faudrait cependant pas attendre qu'elle démontre la possibilité ou l'impossibilité d'atteindre l'objectif poursuivi mais simplement qu'elle aide à prendre conscience des infléchissements de tendances ou des modifications de comportements qui paraissent actuellement nécessaires pour y parvenir.

II. - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX ET SES CONSÉQUENCES SUR LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX RETENUS DANS LA PROJECTION

Du fait de la contraction en francs constants de l'assiette des cotisations, la projection des dépenses à législation inchangée laisse apparaître un désajustement important...

Les évolutions macro-économiques à partir desquelles a été établie cette projection des finances publiques se caractérisent par une progression limitée du salaire moyen par tête et par une baisse du nombre des emplois dans l'économie qui induisent une contraction en Francs constants de la masse salariale servant d'assiette aux cotisations sociales.

Du côté des prestations sociales, les dépenses des régimes de retraite sont, à législation constante, déterminées par les évolutions démographiques. Il en va de même pour les prestations familiales. Le coût de l'indemnisation du chômage est directement lié à l'augmentation du nombre des chômeurs (sauf à faire l'hypothèse de nouvelles mesures restrictives en matière d'indemnisation). Finalement, c'est seulement en matière d'assurance-maladie qu'une certaine latitude est laissée dans le choix de l'hypothèse d'évolution à retenir dans la projection mais le souci de la vraisemblance impose aussi de tenir compte des tendances observées sur le passé.

Dans ces conditions, il est clair que, à législation constante, une projection de l'évolution à moyen terme des dépenses et des recettes des organismes de protection sociale va laisser apparaître un désajustement important.

...face auquel il faut simuler une réaction des pouvoirs publics...

Face à ce déséquilibre potentiel, il est nécessaire, pour construire la projection, de simuler un comportement des pouvoirs publics, et donc d'établir une hiérarchie implicite des différents objectifs poursuivis.

La politique simulée dans la projection peut se schématiser de la façon suivante :

...correspondant à une hiérarchie implicite des objectifs poursuivis.

1°) L'équilibre d'ensemble des recettes et des dépenses des administrations de Sécurité sociale doit être assuré.

2°) La réglementation actuellement applicable aux prestations vieillesse, aux prestations familiales et prestations chômage n'est pas modifiée.

3°) L'objectif d'allègement des prélèvements obligatoires est donc implicitement moins prioritaire que les deux principes précédents ; mais il a conduit à retenir des hypothèses rigoureuses en matière de dépenses de santé.

4°) Pour dégager les ressources nouvelles nécessaires au financement des régimes sociaux, on a considéré que la volonté affirmée par le Gouvernement de ne pas augmenter les charges des entreprises pourrait subir une inflexion en ce qui concerne l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite. Pour les organismes concernés, on a donc simulé une majoration des cotisations employeurs et salariés (suivant les clés de répartition actuelles). En revanche, pour les branches maladie et vieillesse du régime général de Sécurité sociale, l'hypothèse retenue a été celle d'une contribution supplémentaire mise à la charge des seuls ménages.

B. - ÉVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES

Le tableau ci-après synthétise l'évolution des principales catégories de prestations de Sécurité sociale au cours de la période de projection tout en permettant une comparaison sommaire avec la période 1978-1983.

PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ET D'INDEMNISATION DU CHOMAGE

	En milliards de F.			En % du P.I.B.			
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation en point de P.I.B.
— Maladie, maternité, invalidité, accidents du travail...	309,4	340,7	446,1	7,8	7,9	8,3	+ 0,5
— Prestations familiales.....	105,3	111,5	132,9	2,7	2,6	2,5	— 0,2
— Vieillesse.....	340,7	375,7	550,9	8,6	8,8	10,2	+ 1,6
— Emploi.....	88,1	95,9	114,3	2,2	2,2	2,1	— 0,1
dont :							
Assurance chômage.....	(45,3)	(48,1)	(75,3)	(1,1)	(1,1)	(1,4)	(+ 0,3)
préretraites.....	(42,8)	(47,8)	(39,0)	(1,1)	(1,1)	(0,7)	(— 0,4)
TOTAL.....	843,5	923,8	1 244,2	21,3	21,5	23,1	+ 1,8

En première analyse, ce tableau montre bien que la projection simule un effort important d'adaptation de l'évolution des transferts sociaux à une croissance économique ralentie mais que cet effort trouve sa principale limite dans l'accroissement des charges de retraite.

Les prestations vieillesse sont le principal facteur de croissance des transferts sociaux.

La même indication se retrouve dans le tableau ci-dessous qui met en évidence l'infléchissement des taux de croissance des principales catégories de prestations en comparant les deux périodes quinquennales 1978-1983 et 1983-1988.

TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE EN FRANCS CONSTANTS

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

	1983/1978	1988/1983
Prestations maladie.....	3,9	2,9
Prestations familiales.....	4,3	0,2
Prestations vieillesse.....	4,1	5,2
Prestations chômage et préretraites.....	25,2	0,7
Ensemble des prestations sociales.....	5,4	3,3

N.B. — La nomenclature dite « de caisses » utilisée dans la projection 1983-1988 n'est pas exactement la même que celle des comptes de la Nation pour la période 1978-1983. Mais, en ordre de grandeur, les comparaisons que permet ce tableau sont valables.

Les principaux facteurs déterminant ces évolutions sont analysés ci-après :

1°) Prestations familiales :

Les prestations familiales suivent la démographie.

A législation constante, on a supposé que la base mensuelle de calcul des allocations évoluerait en moyenne annuelle comme les prix à la consommation des ménages et l'on a prolongé les évolutions démographiques récentes qui devraient induire un fléchissement du nombre des bénéficiaires d'allocations familiales.

2°) Prestations maladie :

Progression limitée des dépenses de santé.

On a supposé que les dépenses d'hospitalisation du régime général verraient leur taux de croissance en volume limité à 2,3 % par an en moyenne entre 1983 et 1988.

Cette hypothèse rigoureuse est avancée en liaison avec la généralisation, à partir de 1985, de la procédure du budget global. Cette norme est cependant moins restrictive que celle qui aurait consisté à prendre comme objectif une stabilisation en francs constants des dépenses d'hospitalisation.

Pour les autres prestations en nature de l'assurance maladie, on a pris en compte une progression de 3,6 % par an du nombre d'actes, une revalorisation de ceux-ci parallèle à l'augmentation des prix de la consommation et une hausse du prix des médicaments qui continuerait d'être inférieure à l'augmentation de l'ensemble des prix à la consommation.

Dans ces conditions, l'ensemble des prestations maladie et accidents du travail progresserait de 2,9 % par an en volume entre 1983 et 1988, soit 1 point de moins qu'entre 1978 et 1983. Rapporté au P.I.B., leur montant s'élèverait de 0,5 point en cinq ans, ce qui implique une augmentation parallèle des moyens de financement.

3°) Prestations vieillesse :

A législation inchangée, les charges de la caisse nationale vieillesse croissent de 8 % par an en volume (y compris l'effet d'abaissement de l'âge de la retraite).

Conformément à la législation en vigueur, on a supposé que le pouvoir d'achat des pensions évoluerait comme celui du salaire brut moyen par tête.

Pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse, les évolutions démographiques sur la période de projection et les effets de l'abaissement de l'âge de la retraite induisent un accroissement du volume des dépenses de 6,7 % par an qui, s'ajoutant à la légère amélioration du pouvoir d'achat, se traduirait par une croissance des charges de l'ordre de 8 % par an en francs constants (1).

Le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour le régime général passerait de 5 milliards de francs en 1984 (soit environ 3,7 % des charges de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et 0,1 % du P.I.B.) à près de 17 milliards de francs en 1988 (soit environ 7,7 % des charges de la C.N.A.V. et 0,3 % du P.I.B.).

(1) La part des prestations versées par cette Caisse dans le total des prestations vieillesse de l'ensemble des régimes passerait de 36 % en 1984 à 38,3 % en 1988. Les charges du régime général augmenteraient donc plus fortement que celles des autres régimes.

Dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution des prélèvements obligatoires, on gardera à l'esprit que l'abaissement de l'âge de la retraite implique ainsi, pour le financement des seules pensions du régime général, une augmentation de ces prélèvements de l'ordre de 0,2 point de P.I.B. en quatre ans.

Pour les régimes complémentaires de retraite, les évolutions démographiques induiraient une croissance des charges de 4,8 % par an en moyenne pour l'A.R.R.C.O. entre 1983 et 1988 et de 1,9 % par an pour l'A.G.I.R.C. Pour ces régimes, le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite continuerait d'être pris en charge par la structure financière mise en place à cette fin. Il passerait de 2,3 milliards de francs en 1984 (soit 0,05 % du P.I.B.) à 9,2 milliards de francs en 1988 (soit un peu plus de 0,15 % du P.I.B.).

Le principal facteur d'alourdissement des prélèvements obligatoires : + 1,6 point de PIB en cinq ans.

Au total, l'ensemble des prestations vieillesse croîtrait en volume de 5,2 % par an entre 1983 et 1988 (au lieu de 4,1 % par an entre 1978 et 1983). Rapporté au P.I.B., leur montant s'accroîtrait de 1,6 point en cinq ans. C'est là le principal facteur de l'augmentation des prélèvements obligatoires qui résulte de la projection.

4°) Les prestations d'assurance-chômage :

La prise en compte des économies déjà décidées permet de limiter le coût de l'indemnisation du chômage.

Le début de la période de projection est marquée par les effets :

- des mesures prises par le Gouvernement à la fin de 1982 en vue de limiter le coût de l'indemnisation du chômage (décret du 24 novembre 1982) ;
- du nouveau système d'indemnisation mis en place à partir d'avril 1984.

Il en résulte, pour 1984, une diminution en francs constants du coût de l'indemnisation du chômage. Ces mesures restrictives continuent de modérer l'évolution des prestations-chômage en 1985 puis le volume de ces dernières suit, à partir de 1986, l'augmentation du chômage que retrace la projection macro-économique de sorte qu'entre 1984 et 1988, le volume de ces prestations croît en moyenne de 7,5 % par an.

Au terme de la projection, l'indemnisation du chômage représenterait ainsi un peu plus de 6 % du total des prestations sociales (et 1,4 % du P.I.B.) contre 5,4 % en 1983 (et 1,1 % du P.I.B.).

Ces résultats appellent quelques remarques :

Cette évaluation est tributaire de la fragilité de l'estimation du nombre de chômeurs...

a) Dans la note présentant les résultats des scénarios macro-économiques à l'horizon 1988 (1), on a insisté sur la fragilité des résultats des modèles en ce qui concerne l'évolution du nombre de chômeurs. Ainsi, dans le scénario n° 1 qui a servi de base à l'établissement des projections de finances publiques, le nombre des chômeurs au sens du B.I.T. (2) atteindrait 2 850 000 en 1988 (contre 1 860 000 en 1983). Mais l'augmentation du nombre d'actifs potentiels dissuadés de se présenter sur le marché du travail serait du même ordre que celle du nombre de chômeurs recensés.

(1) Six scénarios à l'horizon 1988 (mai 1984), p. 29-30 du fascicule 2. Voir également l'annexe n° 1 ci-dessus.

(2) En 1983, le nombre des demandeurs d'emploi au sens de l'Agence nationale pour l'emploi (D.E.F.M.), a été, en moyenne annuelle, supérieure d'environ 10 % au nombre de chômeurs au sens du B.I.T.

...et de l'évolution éventuelle des règles d'indemnisation.

b) Les projections des dépenses d'indemnisation du chômage incorporent en début de période le plein effet des mesures restrictives intervenues entre la fin de 1982 et le début de 1984. On n'a pas retenu l'hypothèse de nouvelles mesures restrictives d'ici 1988, ce qui a pour conséquence, comme on le verra plus loin, l'acceptation d'une augmentation de 1 point du taux des cotisations.

Un écart important entre les résultats des scénarios tendanciels et ceux des scénarios « type IX^e Plan ».

c) Ces résultats sont associés à un scénario macro-économique qualifié de « tendanciel » (1). Si la projection avait été réalisée à partir d'un scénario incorporant des modifications de comportements du type de celles que supposait le IX^e Plan, la problématique aurait été très différente. Par exemple, dans le scénario n° 3 présenté dans la note précitée de mai 1984, le nombre des chômeurs en 1988 est inférieur de 12 % à celui qu'il atteint dans le scénario n° 1.

C - LE FINANCEMENT DES RÉGIMES SOCIAUX

Nécessité de dégager des recettes nouvelles non seulement à cause de l'augmentation des charges mais aussi à cause de la contraction de l'assiette des cotisations existantes (masse salariale).

Comme il a été indiqué plus haut, la projection incorpore les majorations de recettes destinées à préserver l'équilibre financier des régimes sociaux.

La nécessité de ces majorations découle non seulement de l'augmentation des charges que l'on vient d'analyser mais aussi de la contraction en francs constants de la masse salariale servant d'assiette aux cotisations sociales existantes.

De ce fait, dans l'optique des discussions sur l'évolution des prélèvements obligatoires, il convient d'avoir à l'esprit que les majorations qui vont être présentées ci-après correspondent à la fois :

— à ce que les prestations sociales augmentent dans la projection plus vite que le P.I.B., ce qui implique évidemment une élévation concomitante du poids des prélèvements obligatoires nécessaires à leur financement,

— mais aussi au fait que la contraction de la masse salariale entraîne spontanément un allègement du poids des cotisations sociales calculé en pourcentage du P.I.B. ; l'augmentation nette des prélèvements obligatoires affectés au financement des transferts sociaux dans la protection est donc inférieure aux augmentations brutes étudiées plus loin.

Encore une différence importante entre les scénarios tendanciels et les scénarios à comportements modifiés.

Il faut une nouvelle fois souligner que cette problématique correspond au choix d'un scénario macro-économique « tendanciel » et non pas « normatif » pour l'établissement de la projection. On rappellera en effet que, dans les scénarios à comportements modifiés (2), la masse salariale augmente en francs constants de telle sorte qu'en 1988 le produit des cotisations sociales y est plus élevé que dans les scénarios tendanciels bien que les taux des cotisations soient moins majorés.

(1) Scénario n° 1 dans la note présentant « Six scénarios à l'horizon 1988 » (mai 1984).

(2) Voir « Six scénarios à l'horizon 1988 » fascicule 2, p. 5 et p. 9.

Le complément de ressources :

— *pour le chômage et les retraites complémentaires, majoration des cotisations ;*

— *pour le régime général (maladie et vieillesse), un prélèvement sur les ménages.*

Les hypothèses de financement retenues sont les suivantes :

1 - Pour l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite, les règles actuelles de financement sont maintenues, ce qui entraîne une majoration des cotisations des employeurs et des salariés ;

2 - Pour le régime général de la sécurité sociale (c'est-à-dire, en pratique, pour l'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse), les ressources supplémentaires nécessaires sont demandées aux ménages seuls (il n'y aurait donc pas à ce titre d'augmentation des cotisations des entreprises) sous forme d'un prélèvement direct du type de celui qui a existé en 1983 et 1984 sous forme d'une contribution de 1 % du revenu imposable (1) ; on a par ailleurs supposé que la suppression de la vignette-tabac intervenue en juillet dernier serait compensée par un versement de l'Etat.

Compte tenu de ces hypothèses, les ressources des organismes de sécurité sociale évolueraient conformément au tableau ci-après :

(1) Du point de vue de ses effets macro-économiques et compte tenu du degré d'agrégation du modèle D.M.S., ce type de prélèvement est équivalent à une majoration des cotisations sociales des seuls salariés comme celle qui a été décidée au 1^{er} janvier 1984 au titre de l'assurance-vieillesse.

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

	En milliards de F.			En % du P.I.B.				
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation en points de PIB	
							1983 à 84	1984 à 88
COTISATIONS SOCIALES								
— Régime général	493,4	542,0	630,7	12,5	12,6	11,7	+ 0,1	— 0,9
— Régimes complémentaires de retraite	86,4	98,5	132,8 (3)	2,2	2,3	2,5	+ 0,1	+ 0,2
— Autres régimes	120,5	126,3	156,7	3,0	3,0	2,9	0	— 0,1
— Chômage	52,4	64,2	88,4 (4)	1,3	1,5	1,6	+ 0,2	+ 0,1
TOTAL COTISATIONS (1)	752,7	831,0	1008,6	19,0	19,4	18,7	+ 0,4	— 0,7
TRANSFERTS DE L'ETAT	125,0	138,3	183,6	3,2	3,2	3,4	0	+ 0,2
dont compensation suppression vignette-tabac :		(2,1)	(8,4)					
PRÉLÈVEMENT DIRECT SUR LE REVENU DES MÉNAGES (2)	8,1	11,2	89,3	0,2	0,25	1,7	+ 0,05	+ 1,45
AUTRES RESSOURCES	33,4	37,0	41,1	0,8	0,85	0,8	+ 0,05	— 0,05
dont :								
• cotisation solidarité des fonctionnaires :	(3,1)	(3,3)	(4,0)					
• impôts et taxes affectés :	(8,3)	(9,8)	(10,6)					
TOTAL DES RESSOURCES (hors transferts internes)	919,2	1017,5	1322,6 (5)	23,2	23,7	24,6	+ 0,5	+ 0,9
(1) dont cotisations :								
— des employeurs	503,7	546,7	662,4	12,7	12,75	12,3	+ 0,05	— 0,45
— des salariés	194,2	224,8	275,7	4,9	5,25	5,1	+ 0,35	— 0,15
— des non-salariés	54,8	59,5	70,5	1,4	1,4	1,3	0	— 0,1

(2) En 1983 et 1984, il s'agit de la contribution de 1 % sur le revenu imposable ; pour 1988, il s'agit d'un nouveau prélèvement.

(3) dont 10,9 milliards correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection.

(4) dont 12,4 milliards correspondent aux majorations de cotisations simulées dans la projection.

(5) dont 112,6 milliards correspondent aux mesures de rééquilibrage simulées dans la projection et 8,4 milliards au versement supposé par l'Etat d'une compensation à la suppression de la vignette-tabac.

1 - L'assurance-chômage :

Cotisations chômage majorées de 1 point.

Sous les réserves qui ont été énoncées plus haut, la sauvegarde de l'équilibre financier à moyen terme de l'assurance-chômage implique la majoration de 1 point du taux des cotisations (0,6 point à la charge des employeurs et 0,4 point à la charge des salariés). A l'horizon 1988, cette majoration correspond à un supplément de ressources de 12,4 milliards de Francs, soit 16,3 % du produit des cotisations à taux inchangés et un peu plus de 0,2 % du P.I.B.

Recours à l'emprunt pour les préretraites.

Il doit être précisé que l'équilibre de la « structure financière » qui prend en charge les pré-retraites et le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires n'est pas strictement assuré sur le début de la période de projection. On a considéré que la réduction régulière du nombre des pré-retraités devrait se traduire à l'horizon de la projection par un allègement des charges qui pouvait permettre de retenir l'hypothèse d'une couverture par l'emprunt (1,5 milliard de francs par an de 1984 à 1986) du besoin de financement qui apparaît au début de la période de projection.

2 - Les régimes complémentaires de retraite :

Relèvement des cotisations aux régimes complémentaires de retraite.

Hors effet de l'abaissement de l'âge de la retraite qui est pris en charge par la « structure financière », le compte des régimes complémentaires de retraite est rééquilibré par un supplément de cotisations (60 % à la charge des employeurs et 40 % à la charge des salariés) qui, pour l'année 1988, atteint 10,9 milliards de francs, soit 0,2 % du P.I.B.

3 - Le financement des autres régimes (essentiellement le régime général) :

Pour le financement des autres régimes, une hypothèse technique :

Conséquence des évolutions macro-économiques décrites dans le scénario retenu pour établir ces projections, le produit des cotisations sociales perçues par le régime général de sécurité sociale augmente moins vite que le P.I.B.. Comme au contraire les prestations de l'assurance-maladie et surtout celles de l'assurance-vieillesse croissent plus vite que le P.I.B., un déficit potentiel apparaît à moyen terme dont on a supposé qu'il serait comblé par un prélèvement sur les ressources des ménages.

— soit le rétablissement d'un prélèvement sur le revenu des ménages ;

Techniquement, et conformément aux hypothèses de départ retenues pour la projection, ce prélèvement est présenté dans cette étude sous une forme analogue à la contribution de 1 % du revenu imposable perçue en 1983 et 1984.

— soit une mesure ayant la même incidence macro-économique.

Cependant, compte tenu du degré d'agrégation du modèle D.M.S., l'impact macro-économique d'une majoration des cotisations sociales des salariés serait le même que celle du prélèvement simulé dans la projection. A cet égard, l'hypothèse retenue est importante dans la mesure où elle exclut une augmentation des charges des entreprises mais la façon dont on choisit de présenter le prélèvement à effectuer sur le revenu des ménages n'est pas déterminante.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES COTISATIONS SOCIALES AFFECTÉES AU RÉGIME GÉNÉRAL ET DE LA CONTRIBUTION COMPLÉMENTAIRE DEMANDÉE AUX MÉNAGES

	En milliards de F.			En % du P.I.B.				
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation en points de PIB	
							1983 à 84	1984 à 88
A - COTISATIONS								
Maladie et accidents du travail	276	297,6	346,5	7,0	6,9	6,4		
Famille	100,7	109,9	127,5	2,5	2,6	2,4		
Vieillesse	116,7	134,5	157	3,0	3,1	2,9		
TOTAL COTISATIONS	493,4	542	631	12,5	12,6	11,7	+ 0,1	— 0,9
B - PRÉLÈVEMENT COMPLÉMENTAIRE SUR LE REVENU DES MÉNAGES	8,1	11,2	89	0,2	0,25	1,65	+ 0,05	+ 1,4

Une contribution multipliée par 6 ou 7 dans les scénarios tendanciels au lieu de 2 ou 3 dans les autres scénarios.

On retrouve dans ce tableau une indication qui avait été donnée dès la présentation des scénarios établis à l'aide de D.M.S (1) : dans les scénarios tendanciels, le prélèvement à effectuer sur le revenu des ménages pour maintenir l'équilibre financier du régime général devrait être, en fin de projection, 6 à 7 fois plus élevé (en points de P.I.B.) que l'actuelle contribution de 1 %.

Il faut toutefois rappeler que, dans les scénarios à comportements modifiés, cette majoration était beaucoup moins ample puisqu'elle était de l'ordre d'un doublement ou d'un triplement (2).

Un tiers pour la maladie et deux-tiers pour la vieillesse.

Sur les quelque 90 milliards de F. de recettes nouvelles qui sont ainsi dégagés essentiellement au profit du régime général en 1988, on peut considérer qu'un peu moins de 30 milliards correspondent aux besoins de la caisse d'assurance maladie et un peu plus de 60 milliards à ceux de la caisse d'assurance vieillesse.

(1) Six scénarios à l'horizon 1988 (mai 1984), fascicule 2, p. 7 à 9.

(2) Il est également utile de rappeler que, dans une projection analogue présentée l'année dernière (note n° 83-54 du 20 octobre 1983), on avait simulé un recours à la T.V.A. et au prélèvement direct sur le revenu, ce qui divisait par deux l'ampleur de ce dernier.

III - UNE PROBLÉMATIQUE POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT : ALLÉGER LES PRÉLÈVEMENTS OU LIMITER LE DÉFICIT ?

A - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX RETENUS DANS LA PROJECTION

Le but de l'exercice est de mettre en évidence des tendances à moyen terme (1988) tout en tenant compte du dispositif d'allègement de la fiscalité annoncé pour 1985.

Lorsqu'avaient été définies les hypothèses à retenir pour établir les six scénarios à l'horizon 1988 présentés au printemps dernier, les mesures que le Gouvernement devait proposer dans la perspective d'une réduction de 1 point en 1985 des prélèvements obligatoires n'étaient pas connues.

Par ailleurs, il n'était pas dans la logique d'une projection à moyen terme de privilégier la description d'une année donnée mais plutôt de dessiner des tendances fortes autour desquelles des fluctuations restent possibles.

Cependant, dans le scénario n° 1, il n'était pas fait abstraction des intentions exprimées par le Gouvernement. C'est ainsi que, tout en tenant compte des tendances observées sur le passé, les hypothèses relatives aux dépenses publiques avaient été définies dans une optique restrictive et, en matière de recettes, toute aggravation de la fiscalité avait été exclue et l'on avait au contraire simulé la suppression en deux ans de la surtaxe progressive à l'impôt sur le revenu.

Lorsque, au mois de juillet dernier, ont été définies les hypothèses complémentaires à retenir pour la réalisation de la projection des finances publiques, on s'est attaché à prendre en compte les mesures alors annoncées en ce qui concerne la fiscalité :

— suppression de la vignette-tabac et majoration des taxes sur les produits pétroliers équivalant, pour un litre de super carburant, à 20 centimes (T.V.A. incluse) ;

— allègement en 1985 de 10 milliards de francs de l'impôt sur le revenu ainsi que de la taxe professionnelle (l'Etat compensant cette perte de recettes pour les collectivités locales). Ces mesures ont été incorporées dans la projection et l'on a supposé qu'ensuite la législation fiscale ne serait plus modifiée (1).

En revanche, il n'a pas été matériellement possible de tenir compte des décisions annoncées seulement à la mi-septembre :

- nouvelles majorations des taxes sur le carburant entre septembre 1984 et mars 1985 ;
- mesures diverses telles que la suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se verse à lui-même ou la défiscalisation de la taxe d'apprentissage ;
- réductions de dépenses inscrites dans le projet de loi de Finances pour 1985.

(1) On a également pris en compte la suppression, en 1985, de la contribution de 1 % sur le revenu imposable perçue au profit de la sécurité sociale mais, comme on l'a vu dans la deuxième partie de la note, les hypothèses faites sur l'équilibre financier des régimes sociaux ont conduit à simuler le rétablissement au-delà de 1985 d'un prélèvement analogue, à un taux plus élevé.

La conception générale de l'étude a conduit à ne pas imposer une limite stricte au besoin de financement des administrations centrales.

Prendre en compte simultanément les mesures d'allègement de la fiscalité et l'objectif du Gouvernement de ne pas augmenter le déficit budgétaire aurait nécessité de définir des hypothèses de limitation des dépenses qui n'auraient probablement pas été compatibles avec le caractère tendanciel de la projection.

Dès lors, à la différence de ce qui a été simulé pour les régimes de sécurité sociale où l'on a fait prévaloir la norme de l'équilibre sur l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires, on n'a pas fixé de norme a priori sur le niveau du besoin de financement de l'Etat. On a donc accepté qu'il dépasse dans la projection 3 % du P.I.B., tout en restant dans les limites compatibles avec les équilibres macro-économiques du scénario sous-jacent, ce qui nécessitait en tout état de cause de retenir, comme on l'indique ci-après, des hypothèses de modération des dépenses de l'Etat.

B - LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES ET LEUR BESOIN DE FINANCEMENT

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

— il paraît plus proche du domaine recouvert par le Budget Général que ne l'est le concept d'Etat stricto sensu en comptabilité nationale (1) ;

— comme on traite par ailleurs des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, il est logique, pour couvrir la totalité du domaine des administrations publiques, de traiter de l'ensemble des administrations centrales, y compris les O.D.A.C.

On trouvera dans le tableau ci-après une présentation, par grandes catégories, des dépenses des administrations centrales résultant de la projection ainsi que l'indication de leur besoin de financement.

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

DÉPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

(Suivant les concepts de la comptabilité nationale)

	En milliards de F.			En % du P.I.B.				
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation	
							1984 1983	1988 1984
• Consommations intermédiaires	145	157	198	3,7	3,7	3,7	0	0
• Rémunérations et cotisations sociales	277	302,5	358	7,0	7,0	6,65	0	- 0,35
• Prestations sociales (1)	125,5	135	170	3,2	3,2	3,2	0	0
• Transferts aux autres administrations (2)	181	188	246	4,6	4,4	4,6	- 0,2	+ 0,2
• Transferts et subventions aux entreprises et aux ménages	93	105	135	2,3	2,4	2,5	+ 0,1	+ 0,1
• Coopération internationale	24	26,5	40	0,6	0,6	0,7	0	+ 0,1
• Intérêts	71,5	86,0	119	1,8	2,0	2,2	+ 0,2	+ 0,2
• Investissements (3)	29	30,5	29	0,7	0,7	0,5	0	- 0,2
• Autres opérations	35	33,5	36	0,9	0,8	0,65	- 0,1	- 0,15
TOTAL DES DÉPENSES	981	1064	1331	24,8	24,8	24,7	0	- 0,1
BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	124	133	207	3,1	3,1	3,85	0	+ 0,75

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

(2) Transferts de l'Etat aux collectivités locales et à la Sécurité sociale, à l'exclusion des transferts de recettes fiscales qui, dans le tableau des prélèvements obligatoires, sont présentés en déduction des prélèvements de l'Etat. Cependant, la compensation versée à la sécurité sociale au titre de la suppression de la vignette-tabac est incluse dans ce poste.

(3) Formation brute de capital fixe + variations de stocks + acquisitions nettes de terrains.

1 - Les consommations intermédiaires :

La baisse du prix relatif de l'énergie modère la croissance des consommations intermédiaires.

Les dépenses militaires autres que les rémunérations des personnels représentent 45 % des consommations intermédiaires des administrations centrales.

On a retenu l'hypothèse d'une croissance de ce type de dépenses de 2,9 % par an en volume entre 1983 et 1988 (soit un peu plus de 15 % en cinq ans) au lieu de 4,1 % par an entre 1978 et 1983. Il s'agit ainsi d'une hypothèse stricte car elle implique, pour rester compatible avec l'exécution de la loi de programmation militaire, une progression plus limitée des consommations intermédiaires non militaires.

Ces hypothèses se seraient traduites par une augmentation plus forte de la masse de ces dépenses calculée en pourcentage du P.I.B. si la projection n'incorporait pas une évolution très modérée du prix des carburants et des combustibles liée à une hypothèse de baisse du dollar.

2 - Les dépenses de personnel :

Des économies sur les frais de personnel reposant sur deux hypothèses fortes : une croissance modérée des effectifs et...

C'est sur ce poste que porte l'essentiel de la politique de freinage des dépenses de l'Etat qui est simulée dans la projection puisque, rapportées au P.I.B., ces dépenses passent de 7 points en 1983 et 1984 à 6,65 points en 1988.

Le tableau ci-dessous présente les hypothèses retenues en ce qui concerne l'évolution des effectifs.

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES

	1978	1983	1984	1988	Taux de croissance annuel moyen en %	
					1983/1978	1988/1983
					— Etat :	
— personnels civils	1 486,1	1 572,2	1 589	1 638	1,1	0,8
— personnels militaires	445,4	454,3	447	419	0,4	— 1,6
— Organismes divers	322,6	354,4	360	369	1,9	0,8
TOTAL	2 254,1	2 380,9	2 396	2 426	1,1	0,4

...une politique salariale rigoureuse.

En matière de politique salariale, on a supposé que le pouvoir d'achat de la rémunération moyenne par tête serait maintenu stable de 1984 à 1988.

L'hypothèse d'une légère augmentation des effectifs des administrations publiques centrales d'ici à 1988 peut paraître moins rigoureuse que les orientations actuellement retenues par le Gouvernement. De fait, si l'on s'était fondé sur une stabilité des effectifs, le niveau des dépenses de personnels se trouverait allégé de 2 % en 1988, soit un peu plus de 7 milliards en francs (ce qui correspond à 0,13 point de P.I.B.). Mais, en sens inverse, il faut noter que l'hypothèse de l'absence de toute augmentation de pouvoir d'achat dans la fonction publique jusqu'en 1988 est particulièrement rigoureuse et a sans doute plus d'impact sur le niveau des dépenses de personnel en 1988 que n'en a l'hypothèse faite sur l'évolution des effectifs.

3 - Transferts et subventions aux entreprises et aux ménages :

Les subventions aux entreprises auraient pu faire l'objet d'hypothèses de départ plus restrictives.

En francs constants (1), ces dépenses progresseraient de 2,9 % par an de 1983 à 1988 au lieu de 4,3 % par an entre 1978 et 1983. Rapporté au P.I.B., leur montant progresserait de 0,2 point en cinq ans (passant de 2,3 % du P.I.B. en 1983 à 2,5 % en 1988).

Si les pouvoirs publics s'orientaient durablement vers une limitation plus rigoureuse des concours de l'Etat aux entreprises (notamment aux entreprises publiques), l'évaluation faite de ces dépenses dans la projection paraîtrait surestimée. A titre illustratif, si l'on supposait le maintien en francs constants de ces concours au niveau de 1983, leur montant en 1988 serait réduit d'environ 15 % par rapport au résultat de la projection, soit 20 milliards de francs, ce qui équivaut

(1) on utilise comme déflateur l'évolution des prix du P.I.B.

à presque 0,4 point de P.I.B. ; dans cette hypothèse, le montant de ces dépenses rapporté au P.I.B. diminuerait de 0,2 point en cinq ans au lieu d'augmenter de 0,2 point comme cela se produit dans la projection.

4. Les charges d'intérêt :

Une hypothèse cruciale : la baisse des taux d'intérêt modère l'aggravation des charges de la dette publique.

La permanence d'un besoin de financement des administrations centrales entraîne chaque année une augmentation de la dette publique qui génère elle-même un accroissement des charges d'intérêt (+ 4,3 % par an en francs constants). La part de ces charges dans les dépenses des administrations centrales ne cesse dès lors pas de s'élever au cours de la période de projection, bien que cette dernière repose sur l'hypothèse d'une forte baisse des taux d'intérêt.

HYPOTHÈSES RETENUES EN MATIÈRE DE TAUX D'INTÉRÊT RÉELS

(Taux nominaux/pourcentage de hausse des prix de la consommation)

en %

	1984	1986	1988
— Taux du marché monétaire au jour le jour	3,0	2,0	1,0
— Taux d'émission des emprunts d'Etat à long terme	5,1	4,2	3,15
— Taux des prêts à long terme de la caisse des dépôts	2,5	1,7	0,8

Compte tenu de la réduction de l'inflation qui caractérise le scénario retenu, la baisse des taux d'intérêt nominaux correspondant à cette évolution des taux réels devrait être forte. Par exemple, le taux d'émission des emprunts d'Etat à long terme passerait de 12,75 % en 1984 à 6,35 % en 1988.

Une extrême sensibilité des résultats à cette hypothèse.

Ces hypothèses relatives à la baisse des taux d'intérêt, qui sont à la fois quelque peu optimistes et assez aléatoires, ont un effet déterminant sur l'évolution des charges d'intérêt que retrace la projection.

Pour s'en convaincre, il suffit d'indiquer que si, pour l'année 1988 considérée isolément (1), on retenait une hypothèse de taux d'intérêt supérieur de 1 point seulement à ceux qui ont servi à l'établissement de la projection, les charges d'intérêt liées à la dette flottante seraient majorées de 11 milliards de F. (ce qui équivaut à 0,2 % du P.I.B.).

Ce point constitue l'un des principaux éléments d'incertitude d'une projection qui, tout en retenant des hypothèses favorables en matière de taux d'intérêt, retrace une augmentation des charges correspondantes entre 1983 et 1988 qui équivaut à 0,4 % du P.I.B.

(1) C'est-à-dire sans prendre en compte l'incidence cumulée d'une hypothèse de taux d'intérêt plus élevé au titre des années antérieures.

5 - Les dépenses d'investissement :

Un désengagement de l'Etat en matière d'équipements collectifs.

L'hypothèse retenue correspond à une baisse du volume des investissements des administrations centrales de l'ordre de 20 % entre 1983 et 1986 et à une stabilisation ensuite. Cette hypothèse très restrictive tient compte de la mise en œuvre de la décentralisation et correspond à un désengagement de l'Etat en matière de réalisation d'équipements collectifs.

Exprimées en pourcentage du P.I.B., ces dépenses diminuent de 0,2 point au cours de la période de projection. C'est, avec les frais de personnel, le principal facteur modérant l'évolution des dépenses de l'Etat.

6 - Besoin de financement des administrations centrales :

Malgré la limitation simulée des dépenses, le besoin de financement de l'Etat augmente en proportion de l'allègement de la fiscalité.

En 1988, le besoin de financement des administrations centrales qui résulte de la projection avoisine 3,9 % du P.I.B. On notera que son aggravation par rapport à 1984 est proche de 0,8 point de P.I.B., ce qui correspond, comme on le verra au paragraphe suivant, à l'ordre de grandeur de l'allègement du poids des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat que décrit la projection.

Pour parvenir à simuler un allègement identique sans aggraver le besoin de financement des administrations centrales, il aurait fallu prendre en compte des hypothèses de dépenses encore plus rigoureuses que celles qui ont été retenues. Comme le montrent les développements qui précèdent, une telle entreprise aurait été techniquement bien délicate à concevoir, surtout si l'on prend en considération l'incertitude relative aux charges d'intérêt.

C - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTÉS A L'ÉTAT ET AUX AUTRES ADMINISTRATIONS

Où en seraient les prélèvements obligatoires en 1988 ?

Après déduction des recettes fiscales transférées aux collectivités locales et à la Sécurité sociale, la projection met en évidence une baisse de 1 point entre 1983 et 1988 du montant des recettes fiscales de l'Etat calculé en pourcentage du P.I.B. (dont 0,15 point entre 1983 et 1984 et 0,85 point entre 1984 et 1988).

Il convient de garder à l'esprit que, dans la projection, cet allègement a pour contrepartie :

- un transfert de recettes et de charges aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation ;
- une aggravation du besoin de financement des administrations centrales que l'on a évoqué au paragraphe précédent.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires sur la période de projection.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

	En milliards de F.			En % du P.I.B.				
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation	
							1984 1983	1988 1984
A - ETAT								
1) Impôts liés à la production :	508,1	556,9	680,7	12,8	13,0	12,65		
dont : TVA et taxes assimilées	(354,9)	(385,1)	(461,5)	(9,0)	(9,0)	(8,6)		
A déduire :								
Reversements								
— aux collectivités locales (1)	— 73,9	— 86,7	— 123,9					
— à la CEE (TVA communautaire)	— 21,1	— 22,9	— 35,7					
— à la Sécurité sociale (2)	— 2,1	— 8,4						
2) Impôts sur revenu et patrimoine :	306,4	329,2	411,8	7,7	7,7	7,65		
dont :								
— Impôt sur le revenu (3)	(184,5)	(197,3)	(238,7)	(4,7)	(4,6)	(4,4)		
— Impôt sur les sociétés	(68,1)	(74,3)	(101,0)	(1,7)	(1,7)	(1,9)		
3) Cotisations sociales perçues par l'Etat :	9,5	11,5	13,9	0,25	0,25	0,25		
TOTAL A	729,0	785,9	938,4	18,45	18,3	17,45		
B - ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	8,4	8,5	11,5	0,2	0,2	0,2		
TOTAL ADMINISTRATIONS CENTRALES (A + B)	737,4	794,4	949,9	18,65	18,5	17,65	— 0,15	— 0,85
C - ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES								
— Impôts liés à la production	71,8	86,85	103,5	1,8	2,05	1,9		
— Impôts sur les ménages	55,6	66,35	87,25	1,4	1,55	1,65		
— Transferts de recettes fiscales (1)	73,9	86,7	123,85	1,9	2,0	2,3		
TOTAL C	201,3	239,9	314,6	5,1	5,6	5,85	+ 0,5	+ 0,25

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(Suite du tableau de la page précédente)

	En milliards de F.			Ex % du P.I.B.				
	1983	1984	1988	1983	1984	1988	Variation	
							<u>1984</u> 1983	<u>1988</u> 1984
D - SÉCURITÉ SOCIALE								
— Cotisations des employeurs :	503,7	546,6	662,4	12,7	12,75	12,3		
— Cotisations des salariés :	194,2	224,8	275,7	4,9	5,25	5,1		
— Cotisations des non-salariés :	54,8	59,5	70,5	1,4	1,4	1,3		
— Prélèvement direct sur le revenu des ménages	8,1	11,2	89,3	0,2	0,25	1,7		
— Autres prélèvements obligatoires (4)	11,4	15,2	22,7	0,3	0,35	0,4		
TOTAL D	772,2	857,4	1 120,6	19,5	20,0	20,8	+ 0,5	+ 0,8
TOTAL HORS C.E.E.	1 710,9	1 891,7	2 385,1	43,25	44,1	44,3	+ 0,85	+ 0,2
E - C.E.E.								
— TVA communautaire	21,1	22,9	35,7	0,5	0,5	0,7		
— Autres prélèvements obligatoires (4)	11,9	11,7	15,8	0,3	0,3	0,3		
TOTAL E	33,0	34,6	51,5	0,8	0,8	1,0		
TOTAL A + B + C + D + E	1 743,0	1 926,3	2 436,6	44,05	44,9	45,3	+ 0,85	+ 0,4

- (1) Dotation globale de fonctionnement + compensation de dégrèvements + vignette-automobile + compte d'avance.
- (2) Versement supposé compenser la suppression de la vignette-tabac à compter de juillet 1984.
- (3) Le prélèvement affecté à la Sécurité sociale est classé sous la rubrique D.
- (4) Cotisation de solidarité des fonctionnaires, versement de l'Etat compensant la suppression de la vignette-tabac, taxes affectées.

1 - Le produit de la taxe sur la valeur ajoutée :

Un allègement « automatique » de la T.V.A.

A législation constante, le produit de la T.V.A. augmente dans la projection moins vite que le P.I.B. car, dans le scénario macro-économique sous-jacent, le soutien de l'activité vient plus des exportations et de l'investissement des entreprises qui ne supportent pas la T.V.A. que de la demande des ménages (consommation et investissement-logement).

Ainsi, les composantes de la demande finale qui supportent la T.V.A. augmentent plus lentement que celles qui en sont exonérées et cela entraîne une légère baisse du produit de la taxe exprimé en pourcentage du P.I.B. (— 0,4 point entre 1984 et 1988).

2 - L'impôt sur le revenu :

Un allègement délibéré de l'impôt sur le revenu.

La projection incorpore l'allègement de 10 milliards de francs de l'impôt sur le revenu prévu dans la loi de Finances pour 1985 et suppose qu'ensuite le barème de l'impôt est indexé sur l'inflation, sans autre mesure nouvelle.

Projeté sur l'année 1988, l'allègement annoncé pour 1985 équivaldrait à 12 milliards de francs courants soit 0,22 % du P.I.B., ce qui correspond à la réduction du poids relatif de cet impôt qui apparaît dans le tableau ci-dessus.

3 - L'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires :

Tous comptes faits...

Après déduction de la T.V.A. reversée à la C.E.E., des recettes fiscales transférées aux collectivités locales (1) et de la compensation versée à la Sécurité sociale pour la suppression de la vignette-tabac, il apparaît que, exprimé en pourcentage du P.I.B., le poids des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat diminue dans la projection de 0,85 point entre 1984 et 1988.

Schématiquement, les principales composantes de cet allègement, sont :

...un allègement des prélèvements de l'Etat apparaît bien à moyen terme, mais...

— Effet en 1988 des principales mesures annoncées pour 1985 (allègement de l'impôt sur le revenu et prise en charge par l'Etat de l'allègement de la taxe professionnelle (2)	— 0,45 point de P.I.B.
— Evolution spontanée de 1984 à 1988 du produit de la T.V.A. :	— 0,40 point de P.I.B.
TOTAL :	— 0,85 point de P.I.B.

Pour des raisons de délai, il n'a pas été possible de tenir compte, lors de l'établissement de la projection, de certaines mesures dont le détail n'a été connu que lors de la publication du projet de loi de finances pour 1985. Il s'agit essentiellement :

- de diverses mesures de « simplification » dont la principale concerne la suppression de la taxe sur les salaires que l'Etat se verse à lui-même (cette mesure correspond en 1988 à une réduction des prélèvements obligatoires équivalant à 0,12 % du P.I.B.) ;
- en sens inverse, des majorations des taxes sur les produits pétroliers prévues entre septembre 1984 et mars 1985 et qui, à l'horizon 1988, aboutiraient à majorer de 0,16 point de P.I.B. le niveau des prélèvements obligatoires résultant de la projection.

(1) Le détail de ces transferts est présenté dans la quatrième partie de la note.

(2) Il n'est pas fait mention ici du prélèvement de 1 % sur le revenu imposable affecté à la Sécurité sociale et dont la suppression en 1985 correspond à un allègement supplémentaire équivalant à peu près à 0,2 point de P.I.B. Mais comme on l'a indiqué dans la deuxième partie de la note, il a fallu faire l'hypothèse, dans cette projection à moyen terme, qu'un prélèvement de ce type redeviendrait nécessaire après 1985.

Il voit que ces omissions se compensent à peu près ce qui permet de considérer les résultats de la projection comme des ordres de grandeur acceptables.

Les enseignements qui s'en dégagent quant à l'évolution des prélèvements obligatoires entre 1984 et 1988 peuvent se résumer ainsi :

...il s'accompagnerait d'une aggravation du déficit budgétaire...

(sauf à retenir des hypothèses de dépenses plus restrictives)...

...et serait compensé par un alourdissement des prélèvements sociaux au-delà de 1985

(sauf hypothèses plus restrictives en matière de protection sociale).

En solde : une augmentation de la fiscalité européenne et de la fiscalité locale.

Les prélèvements obligatoires augmenteraient donc après 1985...

...mais il s'agit du résultat d'un scénario « tendanciel ».

a) La réduction de 0,85 point des prélèvements obligatoires de l'Etat, acquise pour l'essentiel dès 1985, est préservée ensuite au prix d'une aggravation du besoin de financement de l'Etat.

b) Pour éviter cette aggravation, il aurait fallu partir d'hypothèses plus restrictives en matière de dépenses ; à titre illustratif, et sans tenir compte des effets macro-économiques d'une telle hypothèse, on indique que, pour maintenir stable le besoin de financement de l'Etat, exprimé en pourcentage du P.I.B., on aurait pu supposer que les concours de l'Etat aux entreprises restent jusqu'en 1988 à leur niveau de 1983 en *Francs courants* (ce qui aurait signifié en *Francs constants*, une baisse de 20 % en cinq ans).

c) L'allègement du poids des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat compense à l'horizon de la projection l'alourdissement des prélèvements sociaux ; pour ces derniers, la projection comporte bien un allègement en 1985 (suppression du prélèvement de 1 % sur le revenu imposable et évolution spontanée du produit des cotisations assises sur une masse salariale qui se contracte en Francs constants), mais cet allègement est plus que compensé les années suivantes par les majorations de recettes simulées dans la projection pour garantir l'équilibre financier des différents régimes de protection sociale.

d) Pour éviter cet alourdissement des prélèvements affectés aux régimes sociaux tout en maintenant leur équilibre financier, il aurait fallu, compte tenu des évolutions macro-économiques, retenir des hypothèses qui se seraient trop écartées du caractère tendanciel de la projection.

e) Finalement, l'allègement des prélèvements de l'Etat et l'aggravation de ceux des régimes sociaux se compensant, l'évolution du poids de l'ensemble des prélèvements obligatoires dépend de l'augmentation des ressources propres des Communautés européennes dont on fait l'hypothèse dans la projection, et, surtout de la politique fiscale des collectivités locales qui est elle-même liée, comme on va l'étudier dans la quatrième partie de la note, à l'augmentation de leurs charges.

Au total, la projection laisse apparaître une augmentation des prélèvements obligatoires égale à 0,4 point de P.I.B. entre 1984 et 1988, ce qui signifie que la réduction prévue pour 1985 serait plus que compensée par les augmentations à intervenir au cours des trois années suivantes.

On soulignera à nouveau que ces résultats sont liés aux évolutions macro-économiques qui sous-tendent la projection et aux hypothèses de départ retenues, notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques.

Par exemple, si l'on compare les résultats du scénario tendanciel n° 1 qui a servi de base à cette projection des finances publiques et ceux du scénario à comportements modifiés n° 3 (1), une nette différence apparaît car ce dernier

(1) Voir l'annexe n° 1 au présent Rapport.

scénario retrace une croissance économique plus forte et une augmentation plus limitée du chômage que les scénarios tendanciels. Dès lors, le problème du financement des régimes sociaux est moins aigu et le scénario n° 3 comporte à l'horizon 1988 à la fois un besoin de financement des administrations plus faible et un taux de prélèvement obligatoire moins élevé que le scénario n° 1.

IV. — ESQUISSE D'UN CHEMINEMENT POUR LES FINANCES LOCALES

A. — QUELLE ÉVOLUTION DES DÉPENSES LOCALES ?

Le risque de sous-estimer les charges des collectivités locales liées...

Le propre d'un modèle économique est de reproduire des comportements observés sur le passé. Alors que se met en place un processus de décentralisation, le recours aux modèles présente des limites tout à fait évidentes. Il permet néanmoins d'assurer une cohérence aux évolutions qui vont être décrites ci-après.

Plusieurs éléments devraient contribuer à une augmentation des dépenses des collectivités locales :

...à la décentralisation...

a) Les compétences qui leur sont transférées, la plus grande proximité des administrés et donc une perception, plus immédiate de leurs besoins par les responsables locaux, la volonté de l'Etat de réduire ses propres interventions empêcheront les collectivités locales de suivre en matière de dépenses d'équipement des orientations aussi restrictives que celles qui sont mises en œuvre au niveau de l'Etat.

b) Les mêmes éléments vont dans le sens d'une certaine augmentation des effectifs des administrations locales.

...et au développement de la pauvreté.

c) Le développement de situations de pauvreté, en particulier du fait des mesures restrictives mises en œuvre depuis la fin de 1982 en matière d'indemnisation du chômage (1), risque d'entraîner une augmentation des dépenses d'aide sociale dont il n'est guère possible de préciser l'ampleur.

On retient l'hypothèse d'une « marge de manœuvre » dégagée par un effort fiscal modéré.

Sans que l'on puisse considérer qu'elles correspondent entièrement aux besoins qui pourraient se manifester au cours des prochaines années, les hypothèses retenues dans la projection comportent une progression des dépenses des collectivités locales tenant compte des facteurs d'augmentation qui viennent d'être rappelés. Mais ces hypothèses ont également été définies en excluant la possibilité qu'elles aboutissent à une aggravation trop importante de la fiscalité locale.

A cet égard, on a supposé que le produit des impôts directs locaux pourrait, en Francs constants, être accru de 3 % par an. C'est en prenant en considération cette « marge de manœuvre » qu'ont été définies les hypothèses relatives aux dépenses. De la sorte, ces hypothèses doivent être prises moins comme des prévisions que comme des limites à respecter si l'on veut, compte tenu du contexte macro-économique, maintenir l'augmentation de la fiscalité locale dans la limite précitée.

(1) Voir ci-dessus paragraphe II-B.

Le tableau de la page suivante présente l'évolution des dépenses des administrations publiques locales que retrace la projection.

En moyenne, un ralentissement de la croissance des dépenses...

Entre 1984 et 1988, les dépenses des collectivités locales augmentent en volume de 2 % par an (au lieu de 3,75 % par an sur la période 1978-1983).

...avec une progression de l'aide sociale et des investissements plus rapide que les dépenses de fonctionnement grâce à la modération des prix de l'énergie et...

Les catégories de dépenses qui augmentent le plus sont les prestations sociales (+ 2,9 % par an en volume au lieu de 0 % sur la période 1978-1983) et les dépenses d'équipement (+ 2,6 % par an en volume entre 1984 et 1988 au lieu de 1,8 % sur la période 1978-1983).

En volume, les consommations intermédiaires augmentent elles aussi plus vite que la moyenne (2,8 % par an) mais l'évolution modérée des prix de l'énergie que comporte le scénario sous-jacent (qui retient l'hypothèse d'une baisse du Dollar) a pour effet de diminuer leur part dans le total des dépenses.

...à la maîtrise des dépenses de personnel.

Les dépenses de personnel résultent des hypothèses faites sur l'évolution des effectifs et des rémunérations. Sur le premier point, on a retenu un rythme d'augmentation des effectifs inférieur de moitié à celui de la période antérieure (+ 11 000 par an au lieu de 20 000).

EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

1978 (milliers)	1983 (milliers)	1984 (milliers)	1988 (milliers)	Taux de croissance annuel moyen (en %)	
				1978/1983	[88/1983
662,5	765	773	820	2,9	1,4

Les hypothèses de politique salariale sont aussi rigoureuses que pour les agents de l'Etat : stabilité du pouvoir d'achat moyen par tête sur l'ensemble de la période de projection.

Sous ces hypothèses (qui paraîtront peut-être trop restrictives), les dépenses de personnel n'augmentent pas plus vite que le P.I.B.

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

(Résultats des comptes nationaux jusqu'en 1983,
puis de la projection à partir de 1984)

	En milliards de F.					En % du P.I.B.				
	1978	1980	1983	1984	1988	1978	1980	1983	1984	1988
● Salaires et cotisations sociales	37,0	52,1	83,7	90,7	113,5	1,7	1,9	2,1	2,1	2,1
● Consommations intermédiaires	30,5	41,6	65,2	71,8	90,1	1,4	1,5	1,65	1,7	1,7
● Intérêts versés	13,5	17,7	29,0	32,3	36,5	0,6	0,65	0,7	0,75	0,7
● Prestations sociales	22,7	26,2	38,7	43,9	57,4	1,1	0,95	1,0	1,0	1,1
● Subventions d'exploitation	4,8	6,3	9,7	8,4	12,8	0,2	0,2	0,25	0,2	0,2
● Transferts entre administrations	3,8	4,7	7,4	8,0	11,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
● Equipement (1)	45,1	59	86,8	93,4	121,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,25
● Autres opérations	9,9	12,6	20,2	26,9	33,8	0,5	0,45	0,5	0,6	0,6
TOTAL	167,3	220,2	340,7 (2)	375,4	476,6	7,8	7,95	8,6 (2)	8,75	8,85

(1) Formation brute de capital fixe + variations de stocks + acquisitions nettes de terrains et d'actifs incorporels.

(2) Le total consolidé des dépenses des administrations publiques locales calculé en comptabilité nationale n'est pas directement comparable au concept utilisé dans la projection et qui correspond, pour 1983 à un total de 345 milliards (au lieu de 340,7). Cette différence de 4,3 milliards vient du mode de comptabilisation des consommations intermédiaires (1,4 milliard) et des « autres opérations » (2,9 milliards). Il est particulièrement nécessaire de tenir compte de cette différence qui correspond à 0,1 point de P.I.B. lorsque l'on compare les années 1983 et 1984.

Où l'on retrouve l'hypothèse cruciale d'une baisse des taux d'intérêt.

L'allègement relatif des charges d'intérêt (qui passent de 8,6 % du total des dépenses en 1984 à 7,7 % en 1988) s'explique par deux facteurs :

- la baisse des taux retenue dans les hypothèses de départ de la projection ;
- l'assainissement progressif de la situation financière des collectivités locales rendu possible, dans la projection, par une progression des recettes un peu plus rapide que celle des dépenses, ce qui permet de limiter le recours à l'emprunt.

B - UN EFFORT FISCAL POUR RÉDUIRE LES DÉFICITS ?

Sous les hypothèses de dépenses examinées plus haut, un effort fiscal modéré et la baisse supposée des taux d'intérêt permettraient un assainissement des finances locales.

Comme on l'a noté au paragraphe précédent, on s'est donné, comme hypothèse de départ de cette projection des finances locales, une « marge de manœuvre » constituée par une augmentation de 3 % par an en Francs constants du produit des impôts directs locaux.

Cette marge de manœuvre n'ayant pas été entièrement utilisée à l'augmentation des dépenses dans la projection, celle-ci décrit un assainissement de la situation financière des collectivités locales dont le besoin de financement passerait de 0,5 % du P.I.B. en 1983 et 0,3 % en 1984 à 0,2 % en 1988.

Mais, sauf à augmenter plus fortement la fiscalité, cet assainissement reste conditionné par des hypothèses de dépenses dont on a montré le caractère rigoureux au paragraphe précédent et par la baisse supposée des taux d'intérêt.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des recettes des collectivités locales.

L'effort fiscal que simule la projection correspond à une augmentation de 0,25 % point de P.I.B. entre 1984 et 1988 du poids de la fiscalité propre des collectivités locales, soit schématiquement :

- 0,1 point au titre de l'imposition des ménages ;
- 0,15 point au titre de l'imposition des entreprises.

**LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES
ET LEUR BESOIN DE FINANCEMENT**

(Résultats des comptes nationaux jusqu'en 1983, puis de la projection à partir de 1984).

	En milliards de F.					En % du P.I.B.				
	1978	1980	1983	1984	1988	1978	1980	1983	1984	1988
I - Recette de nature fiscale										
A) Impôts liés à la production (1)	33,5	47,1	71,8	86,85	103,5	1,6	1,7	1,8	2,0	1,9
B) Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	26,5	35,8	55,6	66,35	87,3	1,2	1,3	1,4	1,6	1,65
C) Transferts de recettes fiscales	34,5	47,4	73,9	86,7	123,9	1,6	1,7	1,9	2,0	2,3
dont :										
• dotation globale de fonctionnement	(28,5)	(39,8)	(57,3)	(61,3)	(74,8)					
• compensation de dégrèvements			(11,5)	(12,3)	(36,1) (2)					
• vignette automobile				(7,7)	(9,5)					
TOTAL I	94,5	130,3	201,3	239,9	314,6	4,4	4,7	5,1	5,6	5,85
II - Autres transferts de l'Etat	27,3	36,5	58,9	52,7	65,6	1,3	1,3	1,5	1,2	1,2
III - Autres recettes	30,2	39,4	60,5	71,3	87,0	1,4	1,4	1,5	1,7	1,65
dont :										
• production marchande	(18,2)	(25,0)	(36,7)	(14,9)	(51,2)					
• intérêts et dividendes reçus	(3,7)	(4,6)	(7,3)	(7,8)	(9,1)					
TOTAL I + II + III ...	152,	206,2	320,7	363,9	467,2	7,1	7,4	8,1	8,5	8,7
BESOIN DE FINANCEMENT	15,3	14,	20,	11,5	9,5	0,7	0,5	0,5	0,3	0,2

(1) La part de la taxe professionnelle redistribuée par le fonds de péréquation et les versements de l'Etat compensant les mesures d'allègement (celles qui existent en 1984 et celles qui sont prévues à compter de 1985) apparaissent sous la rubrique « transferts de recettes fiscales ».

(2) En 1988, l'allègement de taxe professionnelle prévu pour 1985 (10 milliards de francs) représenterait 12,1 milliards de francs.

Du fait des conventions comptables et de la prise en charge par l'Etat de certains allègements d'impôts (notamment en ce qui concerne la taxe professionnelle), une partie de la fiscalité propre des collectivités locales est classée sous la rubrique « transferts de recettes fiscales », dont le détail est donné ci-dessous.

**DÉCOMPOSITION DES TRANSFERTS DE RECETTES FISCALES
AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

(milliards de F. courants)

	1983	1984	1988
— Dotation globale de fonctionnement	57,3	61,3	74,8
— Fonds de péréquation de la taxe professionnelle	3,6	3,9	4,5
— Autres prélèvements budgétaires	0,3	0,4	0,4
— Vignette-automobile (1)		7,7	9,5
— Compensation de dégrèvement d'impôts directs locaux	11,5	12,3	36,1
(dont : allègement de taxe professionnelles prévu à partir de 1985)			(12,1)
— Compte d'avance	4,2	4,9	4,9
— A déduire : frais de recouvrement et non-valeur	— 3,0	— 3,8	— 6,3
TOTAL	73,9	86,7	123,9

(1) Le produit de la vignette-automobile est inclus dans les transferts de recettes fiscales car-il transite par un compte spécial du Trésor.

Dans cette projection, la dotation globale de fonctionnement évolue comme le produit de la T.V.A., et les concours de l'Etat, autres que ceux qui sont liés à la législation sur la taxe professionnelle, suivent l'évolution du P.I.B.

ANNEXE N° 3

**SYNTHÈSE DES RÉSULTATS SECTORIELS
DES « PROJECTIONS GLISSANTES DÉTAILLÉES 1984-1989 »
RÉALISÉES PAR LE BUREAU D'INFORMATIONS
ET DE PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES (B.I.P.E.)**

SOMMAIRE

	Pages
I - LES DONNÉES DE CADRAGE (évolutions macroéconomiques)	91
II - LA FILIÈRE AGRO-ALIMENTAIRE.....	93
III - LA FILIÈRE ÉNERGÉTIQUE	94
IV - LES BIENS INTERMÉDIAIRES	96
A - Sidérurgie, travail des métaux, métaux non-ferreux	97
B - Chimie de base	98
C - Caoutchouc - Transformation des matières plastiques	98
D - Verre	99
E - Pâtes, papiers, cartons.....	99
V - LES BIENS D'ÉQUIPEMENT.....	100
A - Construction mécanique	101
B - Construction électrique et électronique	102
C - Secteur automobile.....	103
D - Construction aéronautique et matériel télégraphique et téléphonique.....	103

VI - LES BIENS DE CONSOMMATION	104
A - Parachimie - pharmacie	105
B - Industrie textile et habillement	105
C - Industrie du cuir et de la chaussure	106
D - Industrie du bois et de l'ameublement.....	106
E - Imprimerie, presse, édition.....	106
VII - LE BATIMENT - GÉNIE CIVIL.....	107
VIII - LE SECTEUR TERTIAIRE.....	108
A - Transports et télécommunications.....	109
B - Commerces.....	109
C - Santé.....	110
D - Ingénierie, publicité, spectacles.....	110
E - Hôtels, cafés, restaurants	111
IX - PERSPECTIVES DE L'EMPLOI PAR BRANCHE ET PAR RÉGION	112

**SYNTHÈSE DES RÉSULTATS SECTORIELS
DES « PROJECTIONS GLISSANTES DÉTAILLÉES 1984-1989 »
RÉALISÉS PAR LE BUREAU D'INFORMATIONS
ET DE PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES (B.I.P.E.)**

Révisées chaque année, elles s'appuient sur plusieurs niveaux d'analyse de l'économie (macroéconomique, sectoriel et détaillé), et font appel aux modèles DMS et PROPAGE de l'I.N.S.E.E.

A partir d'hypothèses d'environnement international et de politique économique qui lui sont propres, le BIPE a établi une prévision macroéconomique qui sert de cadrage à une analyse sectorielle au niveau de 250 produits ou groupes de produits portant sur leurs perspectives de production et de marchés. Ces perspectives font l'objet d'une synthèse sur l'évolution des branches. L'élaboration des indicateurs du BIPE s'appuie sur des « micro-modèles » et des avis d'experts. Les résultats sont, le plus souvent, exprimés aux prix de 1983 (et non de 1970 comme dans les Comptes nationaux). Enfin, la réagrégation des indicateurs du BIPE ne couvre pas toujours nécessairement l'intégralité du champ du « niveau 40 » de la Comptabilité Nationale.

I - DONNÉES DE CADRAGE
(évolution macroéconomique)

*Principaux résultats macro-économiques des « Projections glissantes détaillées »
du B.I.P.E.*

— *Taux de croissance annuel moyen sur la période 1983-1989*

● PIB marchand	1,7
● Importations	3,0
● Consommation des ménages	1,5
● Consommation intermédiaire des administrations	1,5
● FBCF	0,9

dont :

— Investissements productifs	1,4
— GEN	— 2,1
— Secteur concurrentiel	2,4
— Investissements en logements	0,1
— Investissements des administrations	0,4
● Exportations	4,0
● Durée du travail	1,1

**Part des coûts salariaux (corrigée de l'effet de salarisation croissante)
dans la Valeur ajoutée des entreprises**

1967	1973	1979	1983	1984	1985	1989
52,5	42,8	56,4	58,5	58,5	56,6	54,4

Taux de croissance de l'investissement des branches industrielles en F. 1970

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
— 8,8	— 1,6	6,2	6,3	7,2	5,2	7,2	10,4	8,5

L'évolution de la structure de la demande, la transformation des modes de vie, et les mutations technologiques permettent d'envisager les conséquences suivantes sur les principaux marchés : perspectives toujours positives, mais qui accusent un ralentissement, dans la filière agro-alimentaire. Dans le secteur industriel, forte reprise des biens d'équipement, contrastée selon les produits ; impact du développement des nouveaux matériaux au détriment des produits de base dans les biens intermédiaires, également caractérisé par des contrastes importants ; perspectives médiocres pour les biens de consommation, avec un déplacement marqué de la structure de la demande ; nette rupture de tendance pour le secteur des services, marqué par de profondes divergences.

Si l'évolution de l'économie favorise le redressement des comptes extérieurs et permet le ralentissement de l'inflation, elle se traduit en revanche par des bouleversements structurels importants et la poursuite d'une très sensible dégradation du marché de l'emploi, dans l'ensemble des secteurs de l'économie, y compris, ce qui constitue un phénomène nouveau, dans celui des services.

Entre 1983 et 1989, 111 000 emplois disparaîtraient chaque année dans le secteur secondaire, dont 82 000 dans la seule industrie. 52 000 emplois par an seulement seraient créés dans le tertiaire, contre 216 000 entre 1973 et 1979. Au total, 104 000 emplois disparaîtraient par an.

II - LA FILIÈRE AGRO-ALIMENTAIRE

Agriculture et Industries agro-alimentaires (I.A.A.)

Des perspectives en retrait, mais encore positives : + 1,6 % de croissance moyenne annuelle sur la période 1983-1989.

PRINCIPAUX INDICATEURS D'ÉVOLUTION POUR LES I.A.A.

	Taux de croissance annuel moyen en volume 1983/1989	Résultats en 1989 (milliards de francs 1983)
• Production	1,6	347,6
• Exportations	2,0	62,0
• Importations	4,4	50,4
• Marché intérieur	1,2	336,0
• Taux de couverture (Exportations/Importations)		1,23

D'une manière générale, les principales lignes de force de l'évolution de la filière agro-alimentaire peuvent être définies ainsi : intégration de l'agriculture proprement dite au sein d'un complexe agro-alimentaire englobant les industries agro-alimentaires et les circuits de distribution ; recherche d'économies et de rendement dans les consommations intermédiaires d'énergie, d'engrais et de produits phytosanitaires ; naissance d'une industrie d'« agro-récupération » (valorisation des sous-produits ou déchets actuellement sans valeur).

Jusque vers le milieu des années soixante-dix, l'accroissement démographique et l'augmentation de la consommation de produits agricoles par tête avaient suscité une demande croissante. Aujourd'hui, face à une demande globale qui n'est plus que faiblement positive, l'augmentation de la production a conduit à la constitution de stocks très importants et difficilement écoulables. La politique des restitutions mise en place par la CEE s'est révélée efficace pour réduire les stocks, mais catastrophique pour les finances communautaires. Aussi le Conseil de la Communauté Européenne a mis sur pied en mars 1984 un plan de rationalisation de la PAC, qui passe notamment par l'instauration de quotas de production dans le secteur laitier, par le démantèlement progressif des montants compensatoires monétaires et par une politique plus restrictive des prix et des aides et primes accordées. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'évolution future de la filière agro-alimentaire.

• En ce qui concerne les produits agricoles non transformés, on prévoit une forte croissance de la production pour les oléagineux (+ 6,8 % par an en moyenne sur la période 1983-1988), pour les céréales (+ 3,8 %), et pour la viande de bœuf

moyenne, et la récolte de vins de 0,9 % pour les vins d'appellation contrôlée et de 3,3 % pour les vins de consommation courante. Les évolutions de la production et de la demande intérieure permettent de dégager un important surplus exportable pour la viande de bœuf (+ 11,8 % par an en moyenne), les légumes (+ 8,2 %), les céréales (+ 5,0 %) et les vins AOC (+ 5,2 %).

• **Les industries agro-alimentaires** représentent en 1983 une activité primordiale de l'économie française puisque leur chiffre d'affaires a dépassé 14 % de l'activité nationale mesurée en termes de P.I.B. Actuellement, elles sont caractérisées par un niveau de productivité et de rentabilité très faible, notamment dans le secteur des produits de seconde transformation.

Bien qu'en net retrait par rapport aux évolutions moyennes de longue période constatées dans le passé, les **perspectives des IAA** à l'horizon 1989 sont **encore positives**, à savoir, pour la production, un taux de croissance annuel moyen de + 1,6 %. En fait, il conviendra de distinguer d'une part les produits bon marché, de faible valeur unitaire, qui devraient voir leur production stagner, voire régresser, et les produits de forte valeur ajoutée ou sophistiqués, qui devraient voir leur production croître fortement.

III - LA FILIÈRE ÉNERGÉTIQUE

Un risque d'offre excédentaire à l'horizon 1989.

BILAN ÉNERGÉTIQUE

	En millions de tonnes équivalent pétrole		Structure en %	
	1983	1989	1983	1989
I - PRODUCTION				
I - Combustibles minéraux et solides	12,1	9,5	16,9	10,0
II - Pétrole	2,3	2,5	3,2	2,6
III - Gaz	5,5	3,2	7,7	3,4
IV - Hydraulique	15,9	15,3	22,2	16,1
V - Nucléaire	32,1	59,7	44,8	62,6
VI - Energies nouvelles	3,7	5,1	5,2	5,3
TOTAL	71,6	95,3	100	
II - CONSOMMATION				
I - Combustibles minéraux et solides	26,1	18,0	14,0	9,3
II - Pétrole	89,4	75,4	48,0	39,1
III - Gaz	22,2	25,4	11,9	13,2
IV - Hydraulique	12,9	9,0	6,9	4,7
V - Nucléaire	32,1	59,7	17,2	31,0
VI - Energies nouvelles	3,7	5,1	2,0	2,7
TOTAL	186,4	192,6	100	100
III - TAUX DE COUVERTURE (III)			38,4	49,5

TAUX D'ACCROISSEMENT ANNUEL MOYEN 1983-1989.

	Production	Exportations	Importations	Marché intérieur
Charbon	— 3,9	1,2	— 5,1	— 6,1
Gaz naturel	— 8,7	—	3,9	2,3

On s'attend pour la période 1983-1989 à une légère reprise (+ 0,5 % l'an) de la consommation d'énergie primaire. Le niveau atteint en 1989 (193 millions de tep) restera cependant inférieur à celui qui avait été enregistré en 1979. Mais ce qui caractérise donc surtout la période, c'est le **relâchement net du lien entre la croissance de l'activité économique** (taux de croissance du PIB : + 1,5 % par an) **et la consommation énergétique**. Or, les décisions qui commandent l'offre d'énergie en 1985-1989 datent d'une période où les perspectives de croissance paraissaient nettement plus favorables. Aujourd'hui, la médiocrité des perspectives de croissance et l'effort considérable d'économies d'énergie conduisent à retenir l'hypothèse d'un **excès important de l'offre d'énergie sur la demande en 1989**.

Compte tenu des rigidités propres au système énergétique, **toutes les formes d'énergie seront touchées par cet excès de l'offre** sur la demande : difficultés d'écoulement de la partie du charbon national destinée à l'électricité ; modification du rapport « produits blancs/produits lourds », dans un contexte de diminution de la demande globale de produits pétroliers, pour l'industrie du raffinage ; offre liée aux contrats de gaz (30 Mtep en 1989) largement supérieure à la demande en 1989.

L'hypothèse retenue par le BIPE pour la répartition de la consommation d'énergie entre sources primaires est la suivante :

- Forte diminution des produits pétroliers (— 14 Mtep) et du charbon (— 8 Mtep) entre 1983 et 1989.
- Stabilité de la production d'origine hydraulique.
- Augmentation de la consommation de gaz.
- Progression importante de la production d'électricité d'origine nucléaire d'ici à 1989 (+ 27,6 Mtep).

Il en résulte notamment une **forte amélioration du taux de couverture des besoins énergétiques par la production nationale** puisque celui-ci devrait atteindre 49,5 % en 1989 (contre 23 % en 1973).

IV. BIENS INTERMÉDIAIRES

de bonnes perspectives globales de croissance (+ 1,4 % par an sur 1983-1984),
avec des évolutions sectorielles profondément divergentes.

	Taux de croissance annuel moyen en volume 1983-1989	Résultats en 1989 (milliards de francs 1983)
— Sidérurgie et première transformation de l'acier		
● Livraisons	0,5	69,6
● Importations	0,4	22,7
● Exportations	3,3	36,9
● Marché intérieur apparent	— 1,1	55,4
● Taux de couverture (exportations/importations)		1,62
— Fonderie - Travail des métaux		
● Production	— 0,3	135,7
— Chimie de base		
● Production	1,8	140,0
● Importations	4,7	68,4
● Exportations	4,2	78,3
● Marché intérieur	1,9	130,1
● Taux de couverture (exportations/importations)		1,15
dont : matières plastiques :		
● Production	2,7	
● Importations	5,8	
● Exportations	5,0	
● Marché intérieur	2,6	
● Taux de couverture (exportations/importations)		
— Caoutchouc - Transformation des plastiques		
● Production	2,5	87,3
● Importations	6,0	25,9
● Exportations	4,5	25,5
● Marché intérieur	2,9	87,7
● Taux de couverture (exportations/importations)		0,96
— Verrerie		
● Production	1,5	18,3
● Importations	4,4	4,7
● Exportations	3,7	9,0
● Marché intérieur	1,0	13,9
● Taux de couverture (exportations/importations)		1,92
— Pâtes, papiers et cartons		
● Production	1,2	39,7
● Importations	3,2	16,9
● Exportations	3,5	9,0
● Marché intérieur	1,5	47,6
● Taux de couverture (exportations/importations)		0,53

L'hypothèse d'une *reprise de l'activité industrielle et la sensibilité assez forte de cette branche aux cycles de l'activité* permettent d'envisager une évolution assez favorable. Avec une croissance de la production à 1,4 % par an sur la période 1983-1989, les biens intermédiaires marquent globalement un gain d'un point par rapport à la période 1976-1982. Mais ce résultat d'ensemble recouvre des *divergences profondes* : le contraste est net entre la médiocrité des évolutions anticipées pour les grands produits de base et les perspectives plus favorables pour les matériaux élaborés (particulièrement les plastiques et les alliages de métaux). Le bon résultat obtenu découle en fait d'une stabilisation marquée de la sidérurgie, de la reprise des exportations de l'industrie chimique et d'un développement important des consommations intermédiaires de matières plastiques.

A. - SIDÉRURGIE,

MÉTAUX NON FERREUX, TRAVAIL DES MÉTAUX

• Sidérurgie

En dépit d'une légère reprise de l'investissement productif, on s'attend d'ici à 1989 à une **stabilisation** de la demande intérieure adressée à la sidérurgie, liée à l'orientation quasi-exclusive de l'investissement industriel vers des investissements de capacité, et à des **substitutions globalement défavorables** aux produits de la branche

Les hypothèses en matière de commerce extérieur sont fragiles : il convient de tenir compte à la fois d'un côté de la politique protectionniste des Etats-Unis et des perspectives médiocres de croissance des pays clients traditionnels de la France, et de l'autre du fait que, globalement, les PED resteront importateurs de produits à forte valeur ajoutée jusque vers 1990, et que des progrès sensibles à l'exportation devraient être réalisés par l'industrie des tubes.

Enfin, si la **situation financière des entreprises nationales** met en cause leur capacité à réaliser effectivement les programmes d'investissements prévus, on fait l'hypothèse que les pouvoirs publics continueront d'apporter les concours financiers nécessaires. Il est, à cet égard, indispensable que réussisse le **Plan de restructuration de la sidérurgie défini fin mars 1984** par le Gouvernement.

Compte tenu de ces hypothèses, on peut envisager à l'horizon 1989 une croissance annuelle moyenne de 0,5 % pour les livraisons et de 3,3 % pour les exportations.

• Métaux non ferreux - Fonderie, travail des métaux

L'industrie des métaux non ferreux (fortement concurrencée par des produits de substitution, et confrontée à des perspectives de demande tout à fait négatives), ainsi que la fonderie et le travail des métaux sont caractérisés par des **perspectives médiocres**.

La **fonderie-travail des métaux** apparaît comme étant une branche devant, à **terme**, connaître un changement de nature assez profonde. Bien qu'elle soit une branche ancienne, elle se trouve placée au centre des mutations technologiques de la **période à venir**. Son avenir dépendra donc de la capacité à intégrer les nouvelles techniques, et notamment l'électronique. Grâce à la dimension financière des groupes, les entreprises intégrées paraissent mieux armées pour participer à cette **mutation**. Mais l'existence de créneaux très spécialisés devrait permettre à des **PME** de jouer un rôle actif dans cette évolution.

Le taux de croissance retenu (— 0,3 % pour la période) masque donc en réalité des perspectives de profondes transformations de la branche.

B. - CHIMIE DE BASE

Depuis 1973, le marché intérieur est stagnant. Pour la période de prévision, on s'attend à une progression de la demande à peine supérieure à celle de l'activité industrielle.

De 1973 à 1983, l'évolution du commerce extérieur avait assez largement permis de compenser l'atonie de la demande intérieure. Aujourd'hui, les perspectives pour la chimie lourde apparaissent peu favorables à moyen terme, la meilleure orientation de la demande mondiale pointant essentiellement aux producteurs du Golfe. En revanche, **sous l'hypothèse d'une politique réussie de développement**, passant par d'importants investissements de productivité, les produits fins et semi-fins (notamment matériaux destinés à l'automobile) pourraient connaître de **bonnes perspectives**. Au total, la production de la chimie de base pourrait connaître un taux de croissance moyen annuel de 1,8 % d'ici 1989. Mais ceci implique une rationalisation indispensable, même si elle risque d'avoir un **coût social élevé**, et de se traduire par des besoins de financement importants.

C. - CAOUTCHOUC - TRANSFORMATION DES MATIÈRES PLASTIQUES

Les perspectives peu favorables de l'industrie française et la poursuite de la délocalisation des investissements dans le domaine des pneumatiques pratiquée par Michelin conduisent à prévoir une **croissance faible** du secteur du **caoutchouc**, compte tenu par ailleurs des **lacunes de l'industrie française** pour le caoutchouc industriel de **haut de gamme**.

En revanche, grâce à un mouvement de substitution tout à fait favorable aux **matières plastiques**, notamment dans l'automobile, les **perspectives** de production pour la transformation des plastiques sont **bonnes**. Mais le solde du commerce extérieur de la transformation des plastiques continuera à se détériorer à moyen terme.

D. - VERRE

Malgré la bonne tenue de la construction automobile, la demande accrue des ménages et le maintien des efforts d'économie d'énergie, **la faiblesse de la demande liée au bâtiment limitera à 1 % l'an la croissance du marché des produits verriers.** Par ailleurs, l'industrie devra faire face à la concurrence accrue des produits de substitution et mettre au point des produits nouveaux tout en poursuivant les efforts de réduction de la consommation d'énergie.

Au total, les évolutions technologiques comme les évolutions structurelles se combineront pour faire bénéficier la branche d'une croissance de la production de 1,5 % par an en moyenne sur la période 1983-1989

E. - PATES, PAPIERS, CARTON

La demande adressée à l'industrie papetière devrait croître modérément à moyen terme. Mais la branche est caractérisée par des **handicaps importants** (coûts d'accès à la matière première, insuffisance des investissements de productivité, fragilités structurelles et financières des entreprises), qui ne permettent pas d'envisager à moyen terme une modification profonde de la situation. Certes, dans les prochaines années, des mesures sont envisagées pour réduire les composantes du prix de revient. Mais leurs effets ne commenceront à se réaliser qu'en fin de période. Malgré l'important appui financier de l'Etat (reprise de la Chapelle-Darbaly par Parenc), la dégradation du commerce extérieur ne peut que se ralentir à l'horizon 1989. **Les principaux résultats de la politique actuellement mise en place** par les pouvoirs publics et les industriels se feront sentir **au-delà de 1990.**

V. - LES BIENS D'EQUIPEMENT :

le secteur « porteur » des cinq prochaines années :
3,6 % de croissance annuelle en moyenne,
mais de profondes divergences d'évolution

**PRINCIPAUX INDICATEURS D'ÉVOLUTION
POUR LES BIENS D'ÉQUIPEMENT**

	Taux de croissance annuel moyen en volume 1983/1989	Résultats en 1989 (milliards de francs 1983)
● Construction mécanique (y compris matériel ferroviaire)		
— Production	1,0	130,4
— Importations	2,8	51,0
— Exportations	1,8	64,1
— Marché intérieur	1,3	117,2
— Taux de couverture (Export./Import.)		1,26
● Biens d'équipement électriques et électroniques		
— Production	4,7	199,4
— Importations	5,8	71,8
— Exportations	6,9	99,8
— Marché intérieur	4,0	171,5
— Taux de couverture (Export./Import.)		1,39
● Biens d'équipement des ménages		
— Production	3,4	22,8
— Importations	5,0	21,7
— Exportations	4,4	8,6
— Marché intérieur	4,1	35,8
— Taux de couverture (Export./Import.)		0,40
● Construction automobile		
— Production	2,4	225,8
— Importations	4,0	71,4
— Exportations	4,5	102,7
— Marché intérieur	2,0	194,5
— Taux de couverture (Export./Import.)		1,44
● Construction aérospatiale		
— Production	4,1	70
— Importations	0	10
— Exportations	5,4	48
— Marché intérieur	1,1	32
— Taux de couverture (Export./Import.)		4,8

Il s'agit indéniablement du **secteur porteur** de la période qui s'ouvre. Stimulé par la **reprise de l'investissement industriel**, par des gains importants de parts de marché à l'exportation et par une meilleure compétitivité sur le marché intérieur, le **taux de croissance de la production** devra être le double de celui de l'ensemble de l'industrie, soit **3,6 % par an** entre 1983 et 1989. En revanche, les termes de l'échange devraient suivre une évolution défavorable, et le solde extérieur, mesuré en points de PIB, stagnera en moyenne (1,2 % en 1982 ; 1,4 % en 1989).

Caractérisée par une orientation marquée en faveur des investissements de productivité, au détriment des investissements plus traditionnels, et par une nette rupture de tendance de la politique d'investissement des GEN, l'évolution de la structure de l'investissement industriel influe directement sur celle des différents secteurs concernés.

A. - LA CONSTRUCTION MÉCANIQUE

« à deux vitesses »

Les perspectives sont favorables pour un certain nombre de produits stimulés par la nécessité de gains de productivité des secteurs utilisateurs face à la concurrence étrangère, et favorisés par la possibilité d'intégrer des progrès techniques importants, liés à l'utilisation de l'électronique ou de l'informatique : il s'agit notamment des machines pour IAA (+ 2,3 % en taux de croissance annuel moyen sur la période 1983-1989), des machines-outils, des matériels de manutention (+ 3,4 %) des matériels frigorifiques (+ 3,0 %) et des matériels pour la transformation des plastiques (+ 2,3 %).

Inversement, les biens dont la technologie est stabilisée, et dont les clients propres ont de mauvaises perspectives d'évolution, connaîtront une quasi-stagnation, voire une régression de leur activité : machines agricoles, matériel de travaux publics et de mines... Plus généralement, le **ralentissement des grands programmes d'équipements des GEN** aura un effet sensible sur le marché des biens d'équipement qui leur sont destinés et qui correspondent à 12 % de la production de l'ensemble de la branche. Ainsi, le ralentissement du rythme de construction des centrales nucléaires, qui représentaient 15 à 20 % de leurs marchés, aura des conséquences directes sur un certain nombre de secteurs : pompes, chaudronnerie (— 1,6 %), robinetterie (— 2,3 %)...

Enfin, si les perspectives de croissance des marchés des biens d'équipement des pays industrialisés sont bien orientées, les **grands contrats d'équipement destinés aux pays en développement** connaissent un **net recul** dû à la stagnation de leurs revenus et à la situation de leur endettement. Or, la compétitivité française reste largement insuffisante sur ces premiers marchés. Faute d'amélioration, les perspectives à l'exportation risquent d'être médiocres.

B. - LA CONSTRUCTION ELECTRIQUE ET ELECTRONIQUE *des substitutions importantes*

La rupture de tendance qui caractérise les marchés publics et les marchés de l'exportation s'ajoute désormais aux contraintes générales de l'investissement et de la consommation sur le marché intérieur.

Si les progrès de l'automatisation, de la communication et de l'information peuvent permettre à l'électronique de prendre **une part croissante dans l'investissement** et donc de croître plus vite que la moyenne des produits, cela risque de se faire aux dépens de la partie électrique de ce secteur.

Globalement, la croissance de la demande intérieure des produits du secteur tend à s'accélérer, et la demande extérieure reste plus rapide que par le passé. Ce résultat masque en réalité trois évolutions divergentes :

1 - Biens d'équipement des ménages :

Le ralentissement global de la consommation des ménages est plus que compensé par l'attrait de produits nouveaux et l'évolution favorable des prix relatifs.

Ce secteur devrait donc enregistrer une croissance de 3,4 % par an en moyenne sur la période 1983-1989, marqué en fait par la très forte poussée de l'électronique grand public : + 6,0 %, dont + 7 % pour le matériel vidéo.

2 - Biens d'équipement des entreprises :

● Produits électroniques : + 6,1 % de croissance annuelle moyenne.

La croissance de la demande extérieure reste sensiblement plus rapide que celle du P.I.B., mais cet écart devrait s'estomper progressivement. La demande extérieure reste forte, en particulier grâce à l'acquis des importants contrats militaires récemment conclus (1).

En conséquence, on peut envisager pour la période un taux de croissance annuel moyen de 6,1 % — (8,5 % pour les équipements d'automatisation et 7,4 % pour le matériel informatique).

● Produits électriques :

Malgré l'évolution défavorable de la demande publique, la demande intérieure tend à se redresser. En revanche, la demande extérieure enregistrera un fort ralentissement. Au total, une croissance annuelle moyenne de la production de 1 %.

(1) Notamment pour 35 milliards de francs avec l'Arabie Saoudite.

● **Composants :**

Ils sont caractérisés par une forte croissance (+ 6,1 % en moyenne annuelle entre 1983 et 1988), notamment les semi-conducteurs (+ 13,7 %), et les composants actifs (+ 10,2 %).

N B - Il convient de prévoir un développement tout à fait important de la micro-informatique et des systèmes optiques en liaison avec les réseaux câbles (opto-electronique). En 1989, la mini-micro-informatique représentera un marché qui pourrait atteindre 10 à 20 milliards de francs (prix 1983).

C. - LE SECTEUR AUTOMOBILE

Depuis 1979, la construction automobile française a été très affaiblie par le recul de ses parts de marchés dû à une perte de compétitivité.

L'internationalisation croissante de la production et les faibles perspectives de la demande (essentiellement portée aujourd'hui par le besoin de renouvellement et la multimotorisation), ne permettront qu'une légère progression de la production.

Le souci d'économie d'énergie et la nécessaire automatisation des unités de production réclameront des **efforts d'investissements importants**.

Dans les cinq ans à venir, la faible croissance envisagée pour la production et l'objectif d'amélioration de la production conduiront à la **poursuite du mouvement de réduction des effectifs**. Par ailleurs, la nouvelle organisation du travail rendra nécessaire la requalification de deux ouvriers sur trois dans les dix ans à venir.

Si les investissements de modernisation nécessaires sont réalisés, on peut anticiper un taux d'accroissement annuel de la production de 2,4 % sur 1983-1989, avec un accroissement de l'excédent commercial qui atteindrait, en francs constants, 31,3 milliards de francs, contre 22,7 en 1983. Le rôle joué par l'exportation sera donc essentiel.

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN 1983-1989

	Production	Exportations
Véhicules particuliers	1	1,4
Véhicules utilitaires de moins de 5 tonnes	2,6	3,4
Véhicules utilitaires de plus de 5 tonnes	1,7	4,1

D. - LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE ET LE MATÉRIEL TÉLÉGRAPHIQUE ET TÉLÉPHONIQUE

Ces deux secteurs sont caractérisés par des perspectives qui restent favorables (croissance annuelle moyenne de 3 % sur la période), mais qui ne représentent plus que la moitié de l'évolution enregistrée au cours des années 1979-1983.

Ainsi, la construction aéronautique devrait connaître encore une forte croissance (4,1 % en moyenne annuelle sur la période, contre 1,7 % pour le PIB marchand), mais qui est nettement inférieure à celle de la période précédente (6,8 % en moyenne annuelle sur 1979-1983).

VI. - BIENS DE CONSOMMATION :

stagnation, voire déclin des produits de consommation « traditionnels »

PRINCIPAUX INDICATEURS RELATIFS AUX BIENS DE CONSOMMATION

	Taux de croissance annuel moyen en volume 1983/1 ^{er} 89	résultats en 1989 (milliards de francs 1983)
• Parachimie-pharmacie		
— Production	3,0	134,9
— Importations	5,6	23,6
— Exportations	5,5	40,2
— Marché intérieur	2,7	118,3
— Taux de couverture (Export./Import.)		1,70
• Industries textiles et habillement		
— Production	— 0,8	79,7
— Importations	2,5	39,3
— Exportations	1,2	30,3
— Marché intérieur	— 0,1	88,8
— Taux de couverture (Export./Import.)		0,77
• Cuirs et chaussures		
— Production	— 1,1	21,4
— Importations	4,3	13,1
— Exportations	1,2	6,9
— Marché intérieur	0,6	27,7
— Taux de couverture (Export./Import.)		0,53
• Bois et ameublement		
— Production	0,4	35,9
— Importations	3,9	11,2
— Exportations	4,6	4,1
— Marché intérieur	0,9	43,0
— Taux de couverture (Export./Import.)		0,37
• Imprimerie, presse édition		
— Production	0,4	68,4
— Importations	3,2	6,8
— Exportations	1,7	5,0
— Marché intérieur	0,6	70,2
— Taux de couverture (Export./Import.)		0,73

Les contraintes qui pèseront à moyen terme sur l'évolution de la consommation des ménages et la mise en place d'une **structure de consommation différente** de celle qu'on avait connue par le passé sont les principaux éléments explicatifs des écarts dans les taux annuels de croissance.

La contrepartie d'un **partage de la valeur ajoutée plus favorable aux entreprises qu'aux ménages** se trouve dans les perspectives médiocres du marché intérieur des biens de consommation « traditionnels » : + 0,3 % pour l'habillement, + 0,6 % pour la presse et l'édition, + 0,7 % pour l'alimentation et + 1,3 % pour l'ameublement, en taux de croissance annuel moyen sur la période 1983-1989.

En revanche, la structure de la demande des ménages se déplace au profit des biens durables (notamment équipement du foyer) et des produits de l'industrie de la communication et de l'électronique grand public (qui sont ici rattachés à la branche des biens d'équipement).

A. - LA PARACHIMIE-PHARMACIE

Au cours de la période de prévision 1983-1989 la parachimie-pharmacie demeurera l'une des branches les plus dynamiques, puisque le taux de croissance annuel moyen atteindra 3 % pour la production et 5,5 % pour les exportations.

Cette situation tient essentiellement à trois éléments moteurs : la **pharmacie** (+ 3,7 % par an), les **produits phyto-sanitaires** (+ 3,9 %) et les **parfums-cosmétiques** (+ 3,6 %). La parachimie-pharmacie constituera encore à l'avenir une branche ayant une influence positive essentielle dans le rétablissement des échanges extérieurs de la France, et le taux de couverture des importations par les exportations sera élevé puisqu'il atteindra 163 % à l'horizon 1989. Mais cette bonne compétitivité d'ensemble recouvre des situations très diverses, et même des faiblesses importantes, notamment une **forte dépendance en amont de la branche**, et un certain retard dans l'intégration des innovations techniques.

Du fait des délais nécessaires pour que les actions de modernisation entreprises apportent des résultats, la période de prévision ne devrait pas connaître une transformation importante de la situation actuelle, ce qui explique le ralentissement des perspectives de croissance : + 3 % sur 1983-1989, mais + 4,1 % en moyenne annuelle sur la période 1979-1983.

B. - L'INDUSTRIE TEXTILE ET L'HABILLEMENT

Très dépendantes des évolutions du marché intérieur, et notamment de l'évolution du pouvoir d'achat du revenu des ménages, les industries d'habillement souffriront du ralentissement de celui-ci, et d'un déplacement de la structure de consommation des ménages vers des biens durables et semi-durables, ou vers les services (taux de croissance moyen annuel sur la période : 0 % dont — 2 % pour la chemiserie-lingerie).

En revanche, les industries textiles qui produisent en amont des demi-produits sont plus tributaires de l'environnement international, et notamment des marchés d'exportation. L'amélioration du contexte international aura donc pour conséquence de freiner la récession dans ces industries. Néanmoins, les perspectives globales restent inégales puisque le taux de croissance annuel moyen prévu est de 1,3 %, dont — 2,9 % pour les tissus de l'industrie cotonnière et lainière et — 4,4 % pour les filés de fibres de l'industrie cotonnière.

Globalement, la production de la filière textile-habillement continuera de régresser, mais à un rythme sensiblement ralenti par rapport au passé récent (— 0,8 % en moyenne annuelle pour la période 1983-1989, contre — 1,6 % pour la période 1979-1983).

C. - L'INDUSTRIE DU CUIR ET DE LA CHAUSSURE

Malgré des perspectives de meilleure intégration de la filière « cuir », et malgré les progrès de l'automatisation qui réduisent l'écart de compétitivité par rapport aux pays à bas salaires, l'importance des **difficultés structurelles**, et la **pression des concurrents étrangers** (Italie, Extrême-Orient, notamment Chine Populaire), obligent à retenir l'hypothèse d'un accroissement du déficit extérieur des produits de la branche, en dépit d'une amélioration des exportations.

Entre 1983 et 1989, la décélération du rythme de croissance du marché intérieur et la dégradation des échanges extérieurs conduiront à une décroissance modérée de la production, à un rythme moyen de — 1,1 % par an.

D. - L'INDUSTRIE DU BOIS ET DE L'AMEUBLEMENT

La très faible croissance du pouvoir d'achat qui risque de caractériser les années 1983-1989 influera directement sur la demande d'ameublement. Par ailleurs, la médiocrité des perspectives du logement d'ici à 1989 ne permet guère d'espérer une amélioration sensible du marché intérieur. Au total, malgré l'hypothèse d'une reprise légère des exportations, il faut s'attendre à une quasi-stagnation de la production de cette branche : 0,4 % en moyenne annuelle sur la période.

E. - L'IMPRIMERIE, LA PRESSE ET L'EDITION

Là encore, la médiocrité des perspectives d'évolution du pouvoir d'achat des ménages et les modifications de la structure de cette demande, face à la concurrence accrue des produits de l'audio-visuel, devraient se traduire par un ralentissement de la demande adressée au secteur.

La poursuite d'un rythme élevé de croissance des importations, malgré une légère amélioration des exportations, se traduira nécessairement par une aggravation du déficit commercial.

Au total, la décélération du rythme de croissance du marché national et la poursuite de la dégradation des échanges extérieurs devraient conduire à une faible progression de la production (+ 0,4 % par an en moyenne sur la période).

Par ailleurs, la poursuite des mutations techniques et économiques de la branche, liée aux conséquences de la loi sur la communication audio-visuelle et de la loi sur la presse, devraient modifier profondément le profil de la branche à l'horizon 1989.

VII - LE BATIMENT - GÉNIE CIVIL :

quasi-stagnation de l'activité avec un point bas en 1984-1985

EVOLUTION DE LA DEMANDE D'OUVRAGES PAR GRANDS CLIENTS

(accroissement annuel moyen sur la période 1983/1989)

Logement neuf	— 0,7
Logement individuel	— 0,5
Logement collectif	— 0,9
Gros entretien	1,5
Total logement	0,1
Administrations	0,4
Entreprises nationales	— 4,0
Entreprises du secteur concurrentiel	— 0,1
Total investissement (FBCF)	— 0,2
Entretien courant (consommation)	1,5

Les perspectives que l'on peut établir pour la filière construction demeurent médiocres, puisque la production d'ouvrages de bâtiment-génie civil ne progresserait que de 0,2 % l'an en volume entre 1983 et 1989. En fait, il y aurait **poursuite de la décroissance en début de période (1984-1985), puis lente reprise** au cours des quatre années suivantes.

L'évolution de ce secteur dépend essentiellement de la demande des grands clients. Or, du côté des ménages, la forte modération de la distribution des revenus directs et de transfert, et l'évolution vers un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux entreprises, limiteront la progression du revenu disponible des ménages au détriment de leur épargne, et donc la reprise de l'investissement-logement. Celui-ci ne devra sa stabilisation qu'à la **progression des travaux d'entretien**.

Du côté du secteur concurrentiel, on enregistrera vraisemblablement une amélioration de la demande de l'industrie, qui compensera un recul du secteur tertiaire, l'ensemble des investissements de ce secteur étant caractérisé par la recherche plutôt de dépenses de rationalisation que de dépenses de capacité.

Enfin, du côté du secteur public, **la volonté de plafonner le déficit budgétaire à 3 % du P.I.B. implique une grande rigueur budgétaire qui freine nécessairement les investissements de l'Etat**. La nette rupture de tendance qu'enregistre la politique d'investissements des G.E.N. pénalisera fortement la filière construction. Mais les collectivités locales pourraient être amenées à jouer ici un rôle compensateur, si toutefois elles disposent des ressources nécessaires.

Cette évolution entrainera vraisemblablement de nouvelles diminutions des effectifs salariés du secteur. Les emplois perdus depuis 1982, notamment, le sont sans doute définitivement dès lors que la faible reprise attendue à partir de 1986 peut être assurée par les seuls gains de productivité.

Il ne faut en effet pas exclure la possibilité qu'une inflexion favorable se produise durant la période de prévision. La reprise de l'immobilier pourrait se concrétiser dès 1985 et manifester plus de vigueur grâce aux mesures de soutien prises récemment (1).

VIII - LE SECTEUR TERTIAIRE :
une nette rupture de tendance malgré la poursuite
de la croissance, et des divergences importantes

**PRINCIPAUX INDICATEURS RELATIFS A L'ÉVOLUTION
DU SECTEUR TERTIAIRE**

	Taux de croissance annuel moyen sur 1983-1989
— Activité des services postaux	+ 2,92
— Trafic téléphonique (volume)	+ 3,5
— Transports terrestres de marchandises (milliards de tonnes km)	— 1,6
— Commerce de gros (valeur)	+ 1,2
— Commerce de détail (valeur)	+ 0,9
— Consommation médicale finale	+ 3,1
— Réparation automobile	+ 1,5
— Ingénierie	+ 6,5
dont	
• bâtiment + infrastructures	+ 0,7
• industrie	+ 1,5
• informatique	+ 15,8
• études et conseils	+ 14,8
— Investissements publicitaires	+ 4,8
— Restauration :	
chiffre d'affaires	+ 1,5
nombre de repas	+ 1,3
dont :	
restauration collective	+ 0,1
restauration commerciale	+ 3,0
— Télévision : ressources en francs constants	+ 15,9
— Cinéma : fréquentation	— 2,7 %

(1) Notamment les mesures du 2 avril 1984.

Dans la mesure où il couvre 60 % des emplois et 40 % de la consommation, le secteur tertiaire occupe une place essentielle dans l'économie.

Or, son évolution sera loin de poursuivre les tendances passées : seulement 2,2 % de progression en volume de 1983 à 1989. Mais elle sera surtout marquée par de profondes divergences internes : la crise de l'Etat-providence se traduira par un ralentissement des dépenses de santé et des dépenses des administrations ; les principales fonctions d'échange traditionnelles (commerces, transports, banques et assurances) connaîtront une évolution lente. La situation économique de pays tiers traditionnellement clients limitera la demande d'ingénierie technique. En revanche, les services liés à la communication, aux loisirs et à la modernisation de l'économie connaîtront un essor remarquable.

A. - TRANSPORTS ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. Dans le secteur des services dits « de communication », il convient d'attacher un intérêt particulier aux Télécommunications qui représentent 1,35 % du P.I.B. en 1983.

Les années à venir seront caractérisées par l'achèvement du programme d'équipement téléphonique et l'essor de nouveaux produits (transmission de données, réseaux câblés). On estime l'augmentation du trafic téléphonique (exprimé en nombre de taxes de base facturées) à + 3,5 % par an entre 1983 et 1989. Compte tenu de l'élargissement des missions confiées à la D.G.T. et de sa situation financière actuelle (dette globale en 1982 : 81 milliards de francs), on doit nécessairement supposer au minimum une augmentation de 1,5 % par an de la taxe de base en franc constants.

Les services postaux devraient être caractérisés par la poursuite du ralentissement de leur taux de croissance (soit + 2,8 % par an en moyenne sur la période).

2. En ce qui concerne les transports, on ne retiendra que l'évolution de l'activité du secteur des transports terrestres de marchandises, qui dépend directement de l'activité économique intérieure. A cet égard, on estime que l'évolution du P.I.B., qui progressera de 1,7 % par an d'ici 1989 (contre 0,9 % de 1979 à 1983), devrait induire une meilleure activité du transport par rapport au passé récent : exprimée en milliards de tonnes par km, l'activité des transports terrestres de marchandises ne devrait plus diminuer que de 1,6 % par an en moyenne, contre 4,0 % entre 1979 et 1983.

B. - LES COMMERCES

La croissance de l'ensemble des commerces, estimée à 1,1 % par an en moyenne à l'horizon 1989, recouvre deux tendances différenciées : une progression plus soutenue du commerce de gros (+ 1,2 % par an) et une évolution modérée du commerce de détail (+ 0,8 % par an) et notamment non-alimentaire.

Dans le commerce de détail, la concurrence des circuits d'offre restera intense en raison de la pénétration accrue du grand commerce, du déclin du petit commerce, et de la montée de circuits non traditionnels (« ventes directes », « ventes en entrepôts », « discount ») et ce d'autant plus que la consommation des ménages restera peu dynamique (+ 1,5 % par an en moyenne entre 1983 et 1989, contre + 4 à + 5 % par an dans les années 70), et davantage orientée vers les achats non alimentaires.

Face à la progression du commerce concentré (regroupement de centrales d'achat), et à la nécessité d'offrir de nouveaux services, les grossistes devraient être incités à créer de nombreux « services annexes » (activités de conseil et d'information notamment).

C. - LA SANTÉ

Le secteur de la santé constitue un autre poste important de l'ensemble des services, puisqu'en 1981 les dépenses de santé se sont chiffrées à 260,5 milliards. La recherche de l'équilibre de la Sécurité sociale et les progrès techniques de diagnostic notamment (scanner), entraîneront sans doute la poursuite du mouvement de décélération des « dépenses hospitalières », observé depuis 1978 et surtout 1982. Inversement, la décélération du poste « soins ambulatoires » aura tendance à s'atténuer, et le poste « biens médicaux » connaîtra une progression très soutenue, malgré les pressions sur les prix et le taux de remboursement. Soit au total, en taux de croissance annuel moyen sur la période 1983-1989 :

Consommation médicale finale :	+ 3,1 %
dont :	
— soins hospitaliers :	+ 0,6 %
— soins ambulatoires :	+ 3,2 %
— biens médicaux :	+ 8,2 %

D. - LES SERVICES DE « CRÉATION » :

ingénierie, publicité, spectacles :

une très forte croissance

L'ingénierie, la publicité, et, au sein des spectacles, la télévision, sont caractérisés par de très fortes perspectives de croissance sur la période 1983-1989.

1° L'ingénierie : 6,5 % de croissance annuelle moyenne

L'ensemble des ingénieries pourrait progresser au rythme annuel de 6,5 % par an, cette évolution d'ensemble recouvrant en réalité des divergences assez profondes : + 0,7 % pour l'ingénierie liée aux bâtiments et à l'infrastructure, du fait des meilleures perspectives du secteur client intérieur, de la concurrence croissante des pays d'Asie du Sud-Est et du Brésil, et de la baisse des ressources des pays en développement ; et + 1,5 % pour l'ingénierie industrielle.

La croissance globale du secteur traduit surtout la formidable poussée du secteur **Études et Conseils** : + **14,8 %** et du secteur de **l'Ingénierie informatique** : + **15,8 %** (dont + 20,5 % pour les marchés d'exportation).

2° La publicité :

Dans les cinq années à venir, les dépenses publicitaires devraient connaître une croissance soutenue : + 4,8 % en moyenne annuelle. Cette évolution résulte d'une multiplication des supports publicitaires (et d'une forte croissance des investissements publicitaires à la télévision : + 8,5 % en moyenne annuelle), et du rôle croissant joué par la publicité dans les stratégies commerciales françaises, à l'exemple de l'ensemble des grands pays de l'O.C.D.E.

3° Les spectacles :

Pour le domaine des spectacles (hors télévision), on peut envisager une progression annuelle des ressources de 0,7 % entre 1983 et 1989, soit + 1,9 % pour les ménages, mais — 2,0 % pour les administrations publiques.

L'évolution la plus marquée dans ce domaine est la **formidable croissance de la télévision** : le volume global (sur l'ensemble de la journée) de **l'audience** devrait **croître de 65 % entre 1983 et 1989**, et les ressources en francs constants de 15,9 % par an sur la même période.

E. - LES HOTELS - CAFÉS - RESTAURANTS

L'évolution favorable du tourisme (français et étranger) devrait exercer un impact favorable sur **l'hôtellerie** : on évalue à 14 % l'augmentation du nombre global de « nuitées » entre 1981 et 1989, à condition que celle-ci se modernise et redéploie ses activités en fonction de l'évolution de la structure de la demande (hôtellerie intermédiaire, vacances raccourcies et fragmentées, tourisme d'affaires).

Dans le domaine de la **restauration**, les perspectives sont médiocres pour la restauration collective (+ 0,1 % par an), mais très bonnes pour la restauration commerciale (+ 3,0 %).

L'ensemble de la restauration pourrait progresser au rythme de 1,5 % par an en nombre de repas, et de 1,3 % par an en chiffre d'affaires sur la période 1983-1989.

IX - PERSPECTIVES DE L'EMPLOI PAR BRANCHE

PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI

(compte tenu d'une réduction de la durée du travail de 1.1 % par an)

	Taux de variation annuel moyen sur la période 1983-1989	Variation annuelle moyenne d'effectifs
● AGRICULTURE	— 2,83	— 44 800
● ÉNERGIE	— 1,34	— 4 000
dont :		
— charbon	— 10,5	— 5 000
— produits pétroliers	— 2,7	— 1 000
● INDUSTRIE	— 1,56	— 81 800
● AGROALIMENTAIRE	— 1,22	— 7 200
● Biens intermédiaires	— 2,15	— 28 200
dont :		
— sidérurgie	— 3,8	— 5 400
— métaux non ferreux	+ 2,1	+ 1 700
— métallurgie	— 1,9	— 8 400
— chimie de base	— 3,0	— 3 900
— caoutchouc + transformation de matières plastiques	— 1,5	— 3 000
— verre	— 1,2	— 800
— textiles, papiers, carton	— 3,1	— 3 200
● Biens d'équipement	— 1,06	— 18 100
dont :		
— construction mécanique	— 1,2	— 5 800
— construction électrique et électronique :		
— produits professionnels	— 0,5	— 2 600
— produits destinés aux ménages	— 4,9	— 3 300
— construction automobile	— 2,0	— 8 700
— construction aérospatiale et navale	+ 0,9	+ 2 100
● Biens de consommation	— 1,86	— 24 200
dont :		
— pharmacie-pharmacie	— 1,2	— 2 100
— textile-habillement	— 2,1	— 10 100
— cuir-chaussures	— 3,6	— 3 300
— bois-ameublement	— 1,3	— 4 600
— presse-édition	— 1,9	— 4 100
● BATIMENT, GÉNIE CIVIL	— 1,8	— 29 300
— matériaux de construction	— 3,2	— 5 200
● TERTIAIRE	+ 0,4	+ 51 800
dont :		
— commerce	+ 0,0	+ 1 200
— transports télécommunications	— 0,8	— 1 200
— services	+ 1,3	+ 54 500
— secteur financier	— 1,6	— 10 200
— secteur non marchand	+ 0,2	+ 7 500

Si elle permet de rétablir le solde extérieur, la modération de la croissance de la demande est coûteuse en emplois. Les gains de productivité obtenus entre 1983 et 1989 seront nettement supérieurs à la croissance de la production. La réduction de la durée du travail (qui a été supposée être de 1,1 % par an) ne permettrait de compenser qu'une partie de la réduction d'activité. Il en résulterait la disparition de 104 000 emplois par an.

Les créations d'emplois dans le tertiaire compensent tout juste les pertes d'emploi dans l'agriculture (— 45 000 emplois par an). Cette faible progression de l'emploi tertiaire constitue la principale différence avec l'évolution observée dans le passé (+ 216 000 emplois par an entre 1973 et 1979, + 52 000 entre 1983 et 1989). La diminution du rythme des créations d'emplois dans les services marchands explique la moitié de cette évolution et la croissance ralentie des effectifs dans les administrations un quart.

La dégradation de l'emploi s'atténuerait après 1985, principalement dans l'industrie.

Dans le même temps, la population active potentielle continuerait de s'accroître de 177 000 personnes par an en moyenne.

Même en tenant compte de l'effet des mesures spécifiques de lutte contre le chômage (abaissement de l'âge de la retraite, contrats de solidarité, plans « avenir-jeunes », insertion des jeunes de 16 à 18 ans, renforcement des L.E.P., préretraites, contrats du F.N.E.), il faut s'attendre à un accroissement annuel moyen de 138 000 chômeurs entre 1983 et 1989. En 1989, le nombre moyen de chômeurs, au sens du B.I.T., serait proche de 2,8 millions. Sans réduction de la durée du travail, le bilan serait encore plus lourd : on perdrait en six ans près de 360 000 emplois supplémentaires et le chômage s'alourdirait de 150 000 personnes supplémentaires.

En termes relatifs, les secteurs qui enregistreront la baisse la plus forte de leurs effectifs entre 1983 et 1989, seront le charbon (— 10,5 % de décroissance annuelle moyenne), la sidérurgie (— 3,8 %), l'industrie du cuir et de la chaussure (— 3,6 %), les matériaux de construction (— 3,2 %).

En revanche, trois secteurs connaîtront une hausse régulière de leurs effectifs sur l'ensemble de la période : les métaux non ferreux (+ 2,1 % en moyenne annuelle), la construction navale et aéronautique (+ 0,9 %), et les services (+ 1,3 %).

En termes de contribution à l'emploi total, les suppressions d'emploi les plus fortes interviendront dans le textile-habillement (— 10 100 emplois par an), la construction automobile (— 8 700 emplois par an), la métallurgie (— 8 400 emplois par an). En revanche les secteurs suivants apporteront une création nette d'emplois : la construction navale et aéronautique (+ 2 100 emplois par an), les métaux non ferreux (+ 1 700 emplois par an), les commerces (+ 1 200 emplois par an), les services marchands (+ 54 500 emplois par an) et le secteur non marchand (+ 7 500 emplois par an).

Les régions qui enregistreront entre 1983 et 1989 les pertes d'emplois les plus fortes — en termes absolus — sont les suivantes : l'Ile-de-France (46 000 emplois en moins chaque année dont 11 700 dans les biens d'équipement et 9 800 dans le B.C.G.A.) ; le Nord-Pas-de-Calais (10 300 emplois en moins chaque année, dont 3 200 dans les biens intermédiaires (sidérurgie) ; la Lorraine (6 900 emplois en moins chaque année dont 3 700 dans les biens intermédiaires).

En revanche, la région Languedoc-Roussillon sera la seule à être caractérisée par une création nette d'emplois (1 300 emplois supplémentaires par an en moyenne) grâce surtout aux services (2 600 emplois supplémentaires par an) et au secteur non marchand (700 emplois supplémentaires par an).

Enfin, les régions suivantes n'enregistrent qu'une très faible diminution de l'emploi : le Centre (400 emplois en moins par an) ; Provence-Côte d'Azur (800 emplois en moins par an) ; l'Alsace (1 300 emplois en moins par an) ; la Bretagne (1 500 emplois en moins par an) ; le Midi-Pyrénées (1 500 emplois en moins par an) et Rhône-Alpes (1 800 emplois en moins par an).

Au total, dans six régions, la crise industrielle pèsera de manière déterminante sur l'évolution de l'emploi total : Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Picardie et Champagne-Ardenne. Dans cinq régions, la croissance du tertiaire est à l'origine d'une meilleure tenue de l'emploi global : Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Centre.

La poursuite de la restructuration de l'industrie française restera donc le phénomène marquant à l'horizon 1989 ; la stabilisation dans le tertiaire devrait rendre encore plus aigus les problèmes de l'emploi dans son ensemble.

PERSPECTIVES RÉGIONALES DE L'EMPLOI

Variations annuelles moyennes 1983/1989

Régions	Total
Ile-de-france	— 46 000
Champagne-Ardenne	— 4 000
Picardie	— 3 900
Haute-Normandie	— 3 900
Centre	— 400
Basse-Normandie	— 2 700
Bourgogne	— 3 900
Nord-Pas-de-Calais	— 10 300
Lorraine	— 6 900
Alsace	— 1 300
Franche-Comté	— 3 800
Pays de la Loire	— 1 200
Bretagne	— 1 500
Poitou-Charente	— 2 300
Aquitaine	— 3 400
Midi-Pyrénées	— 1 500
Limousin	— 2 500
Rhône-Alpes	— 1 800
Auvergne	— 3 300
Languedoc-Roussillon	+ 1 300
Provence-Côte d'Azur	— 800

ANNEXE N° 4

DEUX SCÉNARIOS A COURT-MOYEN TERME (1)
(premier semestre 1986)

SOMMAIRE

	Pages
I. — HYPOTHÈSES DE DÉPART	117
II. — RÉSULTATS DE L'ANNÉE 1984	119
III. — L'ANNÉ 1985 ET LE PREMIER SEMESTRE 1986 DANS LE SCÉNARIO N° 1	119
IV. — RÉSULTATS DU SCÉNARIO N° 2	123
TABLEAUX DE RÉSULTATS	124

AVERTISSEMENT

Le modèle Métric utilise les concepts et les conventions des comptes nationaux trimestriels dont les résultats en volume sont établis sur la base des prix 1970 alors que le rapport annuel sur les comptes de la Nation et le rapport économique et financier présentent, le plus souvent, des résultats en volume calculés à partir des prix de l'année précédente.

(1) Note rédigée en octobre 1984.

I. — HYPOTHÈSES DE DÉPART (1)

Les deux scénarios ne diffèrent pratiquement que par les hypothèses retenues en matière d'environnement international. A une nuance près, qui porte sur l'évolution des salaires au début de 1985, les hypothèses de politique économique sont les mêmes.

A. HYPOTHÈSES D'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

La principale incertitude affecte l'évolution des parités monétaires. Comme la période récente ne permet pas d'établir une corrélation entre les fluctuations du dollar et les variables qui sont généralement considérées comme expliquant les mouvements de parité, il a semblé nécessaire de retenir sur ce point deux jeux d'hypothèses considérées comme indépendantes des autres hypothèses d'environnement international.

C'est par rapport à la parité dollar-mark que les hypothèses ont été définies :

1. Dans le scénario n° 1 qui sert ici de scénario de référence, on a supposé que le deutschemark resterait assez faible par rapport au dollar, de telle sorte que la parité franc-mark au sein du système monétaire européen ne subirait qu'un glissement limité à la correction du différentiel de compétitivité entre la France et l'Allemagne. A l'horizon de la projection (premier semestre 1986), le deutschemark vaudrait 3,30 francs.

2. Dans le scénario n° 2, le dollar revient, d'ici le printemps 1985, à une parité jugée « normale » par rapport au mark, soit un dollar = 2,30 D.M. Le « décrochage » du franc par rapport à la monnaie allemande serait alors plus marqué (1 D.M. = 3,50 francs).

La parité franc-dollar découlant de ses hypothèses serait donc :

- dans le scénario n° 1, un dollar à 9,05 francs en moyenne en 1985 ;
- dans le scénario n° 2, un dollar à 8,23 francs en moyenne en 1985.

Pour mesurer l'ampleur de l'incertitude liée à l'évolution des parités, il suffit d'indiquer que l'écart de 10 % qui apparaît entre les deux hypothèses proposées se traduit par un écart compris entre 20 et 25 milliards de francs pour le solde de la balance des paiements en 1985 et par un écart de 0,5 point sur le glissement annuel des prix à la consommation.

Les hypothèses relatives à la demande étrangère adressée à la France sont également très importantes pour les résultats de la projection car elles conditionnent l'évolution de nos exportations qui, dans la conjoncture actuelle, sont le principal soutien de l'activité économique.

(1) Ces hypothèses ont été arrêtées au 15 septembre dernier.

L'hypothèse de référence (scénario n° 1) est celle d'une décélération de la croissance de nos partenaires au cours de l'année 1985 correspondant à une orientation de la politique économique des Etats-Unis dans le sens d'une correction des déséquilibres.

L'hypothèse alternative (scénario n° 2) correspond à une situation où cet effort d'ajustement ne ferait sentir ses effets que plus lentement ce qui, pour l'année prochaine, se traduirait par une demande étrangère en moindre décélération que dans la première hypothèse.

HYPOTHÈSES DE DEMANDE ÉTRANGÈRE (taux de croissance par trimestre)

	84-1	84-2	84-3	84-4	85-1	85-2	85-3	85-4	86-1	86-2
Scénario n° 1										
• Demande mondiale	1,3	1,3	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
dont demande OCDE	1,7	1,7	1,4	1,2	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Scénario n° 2										
• Demande mondiale	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6
dont demande OCDE	1,7	1,7	1,4	1,2	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6

En moyenne annuelle, la demande mondiale progresse en 1984 de 4,6 % et, en 1985, de 3,5 % dans le scénario n° 1 et de 3,8 % dans le scénario n° 2.

B. HYPOTHÈSES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Le scénario de référence suppose que le pouvoir d'achat du salaire horaire brut reste stable du milieu de 1984 au milieu de 1985 et s'élève ensuite de 0,5 % par trimestre.

Dans le scénario n° 2, qui se caractérise par un jeu d'hypothèses plus optimistes sur l'environnement international, on a simulé une augmentation supplémentaire du pouvoir d'achat du salaire horaire de 0,5 % au total sur les deux premiers trimestres de 1985 (en année pleine, cela se traduit par une majoration de 0,3 % du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages).

Les hypothèses de politique budgétaire et fiscale incorporent les décisions prises au cours de l'été 1984 ainsi que les dispositions du projet de loi de finances pour 1985.

En matière de prestations sociales, on a prolongé les évolutions récentes. Pour la masse de ces prestations, le taux de croissance retenu a été de 0,7 % par trimestre en francs constants (soit 2,8 % en rythme annuel). Cette hypothèse peut être considérée comme très rigoureuse compte tenu notamment de l'effet d'entraînement des prestations vieillesse (1). Elle implique en particulier une

(1) La projection des finances publiques à l'horizon 1988 présentée dans l'annexe n° 2 indique que, compte tenu des évolutions démographiques et de l'abaissement de l'âge de la retraite, la tendance d'évolution de ces prestations est comprise entre 6 et 7 % par an en volume pour ce qui est du Régime Général.

maîtrise des dépenses de santé dont l'évolution en 1985 devrait enregistrer l'effet de la généralisation du système dit du « budget global » pour la gestion hospitalière.

Les scénarios n'incorporent pas de réduction de la durée de travail allant au-delà de l'évolution spontanée (— 0,1 % par trimestre).

II. — RÉSULTATS DE L'ANNÉE 1984.

Comme le montre le tableau n° 1 figurant en fin d'annexe, l'évolution économique décrite par la projection pour le deuxième semestre 1984 est marquée par le **fléchissement de la consommation** des ménages (malgré une baisse du taux d'épargne) qui subissent une réduction de leur pouvoir d'achat.

Malgré la **croissance des exportations** et une certaine **reprise de l'investissement** des entreprises, mais compte tenu d'un léger effet de **déstockage** (alors qu'un mouvement inverse s'était produit au premier semestre), la **demande totale stagne** au deuxième semestre.

Le **fléchissement des stocks** et de la **consommation des ménages** entraîne une **baisse des importations** de sorte que, malgré la stagnation de la demande, l'activité économique intérieure connaît une **faible croissance** (+ 0,2 % au second semestre contre 1,1 % au premier).

Le tableau n° 1 met en évidence les **gains de productivité** dégagés en 1984 (6 % dans l'industrie), en contrepartie d'une **baisse importante des effectifs** employés (— 200 000 emplois en moyenne annuelle pour l'ensemble de l'économie).

Suivant les relations (toujours fragiles) que le modèle établit entre l'évolution du nombre d'emplois dans l'économie, l'estimation du nombre des actifs potentiels et le **nombre des chômeurs**, ce dernier augmenterait de 280 000 entre le dernier trimestre 1983 et le dernier trimestre 1984.

Dans les définitions de la comptabilité nationale, le solde CAF-FAB des **échanges extérieurs** de biens et services serait encore légèrement déficitaire au deuxième semestre 1984.

III. — L'ANNÉE 1985 ET LE PREMIER SEMESTRE 1986 DANS LE SCÉNARIO N° 1

(Scénario de référence)

N.B. — Le tableau n° 1 figurant en fin d'annexe présente les résultats de ce scénario.

A. — PROFIL GÉNÉRAL.

Du point de vue de l'**environnement international**, ce scénario se caractérise par un **ralentissement progressif** de la croissance étrangère et par un cours du dollar supérieur à 9 francs jusqu'au printemps 1986.

Du point de vue de la politique économique intérieure, les points essentiels sont un très léger assouplissement de la politique salariale à partir du milieu de 1985 et surtout une politique d'allègements fiscaux qui tempère la rigueur de la politique salariale. Ces allègements font sentir leurs effets à la fin de 1985 et au début de 1986 (1).

B. — LE PARTAGE DES REVENUS.

Compte tenu de la politique salariale simulée dans le scénario, le partage de la valeur ajoutée continue d'avantager les entreprises. Les gains de productivité se modèrent certes par rapport à 1984, mais ils profitent pour l'essentiel aux revenus des entreprises dont la part dans le P.I.B. se redresse régulièrement.

La suppression de la contribution de 1 % du revenu disponible destinée à la sécurité sociale et l'allègement de l'impôt sur le revenu sont les principaux facteurs d'augmentation du pouvoir d'achat du revenu des ménages en 1985, essentiellement au second semestre.

Toutefois les ménages n'affecteraient pas immédiatement le bénéfice de cette réduction d'impôt à leur consommation : les relations du modèle décrivent une augmentation transitoire du taux d'épargne.

C. — LES COMPOSANTES DE LA CROISSANCE.

Le ralentissement de la demande étrangère se répercute sur l'évolution de nos exportations en 1985 (bien que le maintien du dollar à un cours élevé soit un facteur favorable du point de vue de la compétitivité mais, dans le modèle, ce facteur ne joue qu'avec un certain décalage dans le temps).

La consommation des ménages prend, au second semestre 1985, le relais des exportations comme élément de soutien de la demande. Mais, comme on l'a précédemment noté, c'est surtout au premier semestre de 1986 que l'allègement de la fiscalité se répercute sur la consommation des ménages.

Cependant, l'effet des mouvements de stocks que décrit le modèle modifierait l'impact sur le profil temporel de la croissance du P.I.B. de l'évolution ainsi décrite de la consommation : le P.I.B. ne croîtrait pas plus vite au premier semestre 1986 qu'au second semestre 1985 à cause de l'inversion du mouvement des stocks.

La tendance à la reprise de l'investissement des entreprises observée en 1984 ne paraît pas se confirmer : cet investissement stagnerait au premier semestre 1985 et connaîtrait ensuite une progression correspondant à un rythme annuel de 1,5 %.

(1) Une estimation de l'impact macroéconomique de la politique budgétaire et fiscale est présentée dans une note n° 84-69 du service des études législatives. Les principaux résultats en sont donnés dans les tableaux n° 3 et 4 figurant à la fin de la présente annexe.

L'ensemble de ces observations est récapitulé dans le tableau suivant :

Contributions des différentes composantes de
la demande à la croissance économique

	1985 (Moyenne annuelle)	1 ^{er} semestre 1985	2 ^e semestre 1985	1 ^{er} semestre 1986
I - COMPOSANTES DU TAUX DE CROISSANCE DE LA DEMANDE				
• Demande des ménages				
— consommation	0,3	0,15	0,5	0,6
— investissement	— 0,0	0	0	0
• Demande des administrations	— 0,1	0	0	0
• Investissements des entreprises	0,2	0	0,1	0,1
• Exportations	0,6	0,35	0,2	0,4
• Effet des mouvements de stocks	0,2	0,2	0,2	— 0,2
TOTAL : taux de croissance de la demande totale	1,2	0,7	1,0	0,9
II - OFFRE				
• Taux de croissance du PIB marchand (francs 1970)	1,3	0,7	0,9	0,9
• Taux de croissance des importations (francs 1970)	0,8	0,6	1,3	0,7

D. — ÉVOLUTION DE L'EMPLOI.

Le solde des créations-suppressions d'emplois dont on a vu précédemment qu'il devrait être lourdement négatif en 1984 (— 200 000) se dégraderait moins sensiblement en 1985 et finirait par s'annuler à l'horizon de la projection.

Début 1986, en effet, l'emploi industriel continuerait encore à décroître au rythme de 120 000 par an, mais les créations nettes d'emplois dans les branches tertiaires réussiraient à peu près à compenser la baisse des effectifs de l'industrie et de l'agriculture.

Dans ces conditions, l'aggravation du chômage ne serait plus imputable qu'à l'évolution de la population active potentielle.

Entre-temps, les équations du modèle décrivent une augmentation du nombre de chômeurs de 125 000 entre la fin de 1984 et le printemps de 1986.

E. — L'INFLATION.

La politique salariale simulée dans la projection conditionne la poursuite de la décélération de l'inflation. Cependant, compte tenu du maintien du cours du dollar à plus de 9 francs et d'un certain retard pris dans l'ajustement des prix industriels, c'est seulement en fin 1985 que le rythme annuel de hausse des prix de la consommation deviendrait inférieur à 5 %.

F. — L'ÉQUILIBRE EXTÉRIEUR.

Suivant les concepts de la comptabilité nationale, les échanges extérieurs de biens et services seraient équilibrés dès le début de 1985.

On sait cependant que, pour compenser les charges d'intérêt de la dette extérieure, il ne suffit pas que les échanges de biens et services soient équilibrés. Ils doivent être significativement excédentaires.

L'appréciation de l'excédent nécessaire est aléatoire compte tenu, à la fois, de l'incertitude sur l'ampleur de l'accroissement prévisible des charges d'intérêt, des différences de concepts entre la balance des paiements et la comptabilité nationale et, enfin, de la marge d'erreur qui peut être importante sur les soldes résultant d'une projection des échanges extérieurs (1).

Des exercices de projections à moyen terme précédemment réalisés, on a retiré la conclusion qu'un taux de couverture de l'ensemble des importations de biens et services par l'ensemble des exportations au moins égal à 102 % devrait être atteint pour garantir l'équilibre durable de la balance des paiements courants, première condition à remplir pour parvenir à stabiliser l'endettement extérieur net.

Bien sûr, il ne s'agit là que d'un ordre de grandeur. Mais, si on l'utilise pour analyser les résultats du scénario n° 1, on en déduit que l'équilibre des paiements courants ne serait restauré qu'au début de 1986.

(1) Dès lors que le montant des exportations et celui des importations excèdent 1 000 milliards par an, il est clair qu'une erreur limitée sur ces masses peut entraîner une grave erreur sur le solde.

IV. — LES RÉSULTATS DU SCÉNARIO N° 2

(hypothèses internationales plus optimistes).

N.B. — Les résultats de ce scénario sont présentés dans le tableau n° 2 figurant en fin d'annexe.

Ce scénario constitue une nouvelle illustration de la sensibilité des résultats de l'économie française à l'évolution de l'environnement international (1).

L'un des résultats les plus marquants de ce scénario est que, tout en comportant une croissance plus forte que le scénario de référence (1,5 % au lieu de 1,3 % en 1985), il fait gagner une année dans le retour à l'équilibre des paiements courants qui apparaît alors possible dès la première moitié de 1985.

Le supplément de croissance est lié à une augmentation plus rapide de toutes les composantes de la demande :

- consommation des ménages favorisée par une évolution plus favorable du pouvoir d'achat du revenu disponible (+ 1,5 % en 1985 dans le scénario n° 2 au lieu de 1,1 % dans le scénario n° 1), malgré une élévation du taux d'épargne ;
- investissements des entreprises, stimulés par une demande plus forte et par une amélioration plus rapide des profits (la baisse du dollar et les gains de productivité allègent les coûts de production) ;
- exportations qui bénéficient, transitoirement, d'une demande étrangère plus forte compensant l'effet défavorable qu'exerce sur la compétitivité la baisse du dollar.

L'amélioration rapide du solde extérieur est essentiellement due à la réduction du coût des importations d'énergie et de matières premières résultant du fléchissement du dollar. Ce dernier explique aussi le ralentissement plus rapide du rythme de l'inflation qui devient inférieur à 5 % l'an dès le milieu de 1985.

Ces évolutions correspondent à une situation où le dollar est faible et le deutschemark fort ce qui, compte tenu de la structure de nos importations et de nos exportations, est une situation beaucoup plus favorable à l'économie française que l'évolution inverse.

En revanche, la situation de l'emploi n'est pas très différente dans ce scénario de ce qu'elle est dans le scénario n° 1, car, à l'horizon de la projection, le supplément de croissance mis en évidence s'accompagne de gains de productivité plus importants.

(1) Comme on l'a indiqué dans le paragraphe I ci-dessus, le scénario n° 2 se distingue du scénario n° 1 par un dollar moins cher (8,23 francs au lieu de 9,05 francs en moyenne en 1985), une demande étrangère dont le fléchissement est atténué ou différé et une hausse supplémentaire des salaires de 0,5 % au premier semestre de 1985.

TABLEAU N° 1

RÉSULTATS DU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

(Scénario n° 1)

	Résultats en moyenne annuelle		Résultats semestriels				
	1984	1985	1984 I	1984 II	1985 I	1985 II	1986 I
Cours du dollar en francs	8,73	9,05	8,32	9,13	9,03	9,07	9,00
REVENUS							
● Variation (en %) du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	- 0,5	1,1	- 0,1	- 0,8	0,5	2,0	0,3
● Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)	13,8	14,2	14,0	13,6	13,8	14,6	13,9
● Excédent brut d'exploitation des entreprises en % du P.I.B. marchand	17,2	18,6	17,0	17,4	18,4	18,8	19,3
ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE							
● Taux de croissance en volume (Francs 1970)							
- du P.I.B. marchand	1,5	1,3	1,1	0,2	0,7	0,9	0,9
- des importations	1,9	0,8	3,1	- 0,7	0,6	1,3	0,7
- de la consommation des ménages	0,5	0,5	0,6	- 0,4	0,3	0,9	1,1
- des investissements des entreprises	1,5	1,2	0,8	1,4	0,0	0,8	0,8
- des exportations	4,2	2,9	0,6	1,5	1,6	1,1	1,8
● Contribution des stocks à la croissance de la demande totale (en point)	+ 0,6	+ 0,2	+ 1,1	- 0,2	+ 0,2	+ 0,2	- 0,4
EMPLOI/PRODUCTIVITÉ							
● Taux de croissance (en %)							
- de la productivité	2,8	1,9	1,7	0,5	1,1	1,2	0,8
(dont productivité dans l'industrie)	(6,0)	(5,4)	(3,2)	(2,3)	(3,2)	(2,2)	(1,4)
- de l'emploi total	- 1,0	- 0,4	- 0,6	- 0,4	- 0,2	- 0,1	- 0,0
(dont emploi dans l'industrie)	(- 3,2)	(- 2,2)	(- 1,8)	(- 1,6)	(- 1,1)	(- 0,7)	(- 0,8)
● Variation du nombre d'emplois en milliers	- 200	- 88	- 117	- 62	- 47	- 18	- 14
(dont emplois salariés dans l'industrie)	(- 137)	(- 92)	(- 75)	(- 61)	(- 44)	(- 30)	(- 30)
PRIX							
● Pourcentage de hausse							
- des prix de la consommation des ménages	7,1	5,6	3,2	3,2	2,7	2,4	2,4
- des prix industriels à la production	6,9	6,1	3,2	3,3	3,1	2,7	2,5
COMMERCE EXTÉRIEUR							
● Taux de couverture de l'ensemble des importations par l'ensemble des exportations de biens et services	96,8	100,8	96,6	97,1	100,7	100,8	102,3

TABLEAU N° 2

RÉSULTATS DES SCÉNARIOS N° 1 ET N° 2

	1985		Résultats semestriels					
	moyenne annuelle		scénario n° 1			scénario n° 2		
	Scénario n° 1	Scénario n° 2	1985 I	1985 II	1986 I	1985 I	1985 II	1986 I
Cours du dollar en francs	9,05	8,25	9,03	9,07	9,0	8,35	8,15	8,15
REVENUS								
• Variation (en %) du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	1,1	1,5	0,5	2,0	0,3	0,7	2,3	0,4
• Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)	14,2	14,4	13,8	14,6	13,9	14,0	14,8	14,0
• Excédent brut d'exploitation des entreprises en % du P.I.B. marchand	18,6	18,9	18,4	18,8	19,3	18,6	19,2	19,5
ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE								
• Taux de croissance en volume (Francs 1970)								
- du P.I.B. marchand	1,3	1,5	0,7	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9
- des importations	0,8	1,4	0,6	1,3	0,7	0,9	2,0	1,4
- de la consommation des ménages	0,5	0,7	0,3	0,9	1,1	0,4	1,1	1,3
- des investissements des entreprises	1,2	2,1	0,0	0,8	0,8	0,4	1,6	0,6
- des exportations	2,9	3,3	1,6	1,1	1,8	1,9	1,2	1,8
EMPLOI/PRODUCTIVITÉ								
• Taux de croissance (en %)								
- de la productivité (toutes branches)	1,9	2,1	1,1	1,2	0,8	1,2	1,4	0,8
• Variation du nombre d'emplois en milliers	- 88	- 81	- 47	- 18	- 14	- 43	- 13	- 5
• Variation du nombre de chômeurs en milliers	+ 137	+ 130	+ 63	+ 44	+ 32	+ 61	+ 39	+ 31
PRIX								
• Pourcentage de hausse								
- des prix de la consommation des ménages	5,6	5,4	2,7	2,4	2,1	2,6	2,2	2,1
- des prix industriels à la production	6,1	5,9	3,1	2,7	2,5	3,0	2,4	2,3
COMMERCE EXTÉRIEUR								
• Valeur des exportations (en milliards de francs)	1093	1095	538	555	576	540	555	575
• Valeur des importations (en milliards de francs)	1086	1065	535	551	563	527	538	555
• Taux de couverture de l'ensemble des importations par l'ensemble des exportations de biens et service: (en %)	100,7	102,8	100,6	100,8	102,3	102,5	103,7	103,6

TABLEAU N° 3

**INCIDENCES MACRO-ÉCONOMIQUES
DES PRINCIPALES MESURES FISCALES**

- Variante n° 1 : Allègement de l'imposition des ménages.
- Variante n° 2 : Allègement de la taxe professionnelle.
- Variante n° 3 : Majoration des taxes sur les carburants.

**Ecart par rapport aux résultats d'un compte de référence
qui n'incorporerait pas ces mesures.**

	Variante n°1		Variante n°2		Variante n°3 (1)		ENSEMBLE	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986
REVENUS								
Effets sur :								
- le taux annuel de croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (%)	+ 0,7	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,1	- 0,1	0	+ 0,6	+ 0,3
- le niveau du taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible)	+ 0,4	+ 0,2	- 0,0	- 0,1	0	0	+ 0,4	+ 0,1
- le niveau de l'excédent brut d'exploitation des entreprises exprime en % du P.I.B. marchand	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,2	- 0,1	0	+ 0,1	+ 0,3
ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE								
Effets sur :								
- le taux de croissance annuel en volume (francs 1970) (%)								
● du P.I.B.	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,2	- 0,1	- 0,1	+ 0,2	+ 0,5
● des importations	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,1	+ 0,2	- 0,1	- 0,1	0	+ 0,7
● de la consommation des ménages	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,0	+ 0,2	- 0,1	- 0,1	+ 0,1	+ 0,6
● des investissements des entreprises	+ 0,5	+ 1,0	+ 0,3	+ 0,4	- 0,6	0	+ 0,2	+ 1,4
● des exportations	- 0,0	- 0,1	+ 0,1	+ 0,1	- 0,0	- 0,1	+ 0,1	- 0,1
EMPLOIS-PRODUCTIVITÉ								
Effets sur :								
le taux annuel de variation (%)								
● de la productivité (toutes branches)	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,0	+ 0,2	- 0,1	0	0	+ 0,5
● de l'emploi (toutes branches)	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,1	- 0,05	- 0,05	0,0	+ 0,3
- la variation annuelle du nombre d'emplois (en milliers)	+ 6	+ 31	+ 4	+ 16	- 12	- 12	- 2	+ 35
PRIX								
Effets sur : le taux annuel de croissance (%)								
● des prix de la consommation des ménages	- 0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,1	- 0,2
● des prix industriels à la production	- 0,0	- 0,0	- 0,5	- 0,4	+ 0,1	+ 0,2	- 0,4	- 0,2
Effets sur : le niveau des PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES exprime en % du P.I.B.	- 0,6	- 0,6	- 0,2	- 0,1	+ 0,2	+ 0,2	- 0,6	- 0,5

(1) A la différence des deux autres, cette variante produit des effets dès 1984, qui se cumulent avec ceux des années suivantes

Exemple de lecture : Les mesures étudiées majorent le taux de croissance du P.I.B. de 0,2 point en 1985 et de 0,5 point en 1986, ce qui signifie aussi qu'en 1986 le niveau du P.I.B. est supérieur de 0,7 % (0,2 + 0,5) à son niveau de référence

TABLEAU N° 4

**ESTIMATION D'ENSEMBLE DES EFFETS
DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET FISCALE**

(non compris un éventuel effet de freinage
des prestations sociales)

**Ecart par rapport aux résultats d'un compte de référence
qui n'incorporerait pas les mesures étudiées.**

	Mesures fiscales		Augmentation des tarifs téléphoniques		Freinage des dépenses de l'État		TOTAL	
	1985	1986	1985	1986	1985	1986	1985	1986
● Effet sur le solde du compte des administrations publiques (milliards de francs)	- 15,6	- 5,9	+ 6,4 (1)	+ 5,4 (1)	+ 14,2	+ 6,3	+ 5,0	+ 5,8
● Effet sur les taux annuels de croissances :								
- du P.I.B. (volume)	+ 0,2	+ 0,5	0	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,1	+ 0,3
- de la consommation des ménages (volume)	+ 0,1	+ 0,6	0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0	+ 0,4
- des investissements des entreprises (volume)	+ 0,2	+ 1,4	0	- 0,1	- 0,1	+ 0,1	- 0,8	+ 1,4
- des prix de la consommation	+ 0,1	- 0,2	+ 0,1	+ 0,1	0	+ 0,1	+ 0,2	0
● Effet sur le solde extérieur (milliards de francs)	- 1,5	- 10,5	+ 0,9	+ 1,6	+ 4,9	+ 5,1	+ 4,3	- 3,8

(1) On a comptabilisé dans ces chiffres la réduction du besoin de financement des administrations résultant des transferts de charges entre le budget général et les P.T.T., en les considérant implicitement comme partiellement liés à l'augmentation des tarifs téléphoniques.