

N° 84

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1987.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

*Président de la délégation*

---

---

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

**Projections économiques.** — *Achèvement du grand marché intérieur - Budget - Collectivités locales - Cotisations sociales - Communauté économique européenne - Croissance - Dette publique - Emploi - Europe - Finances publiques - Fiscalité - Impôt sur le revenu - Impôt sur les sociétés - Modèles économiques - Politique économique - Prélèvements obligatoires - Scénarios économiques - Sécurité sociale - Transferts sociaux - T.V.A.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
I. — COMMENT PRENDRE EN COMPTE L'EUROPE DANS LE RAISONNEMENT ÉCONOMIQUE ? .....	5
II. — COMMENT SORTIR DE L'AUSTÉRITÉ SALARIALE SANS RETOMBER DANS LES EXCÈS QUI ONT CONDUIT ? .....	9
III. — QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES ? .....	13
IV. — QUELS IMPOTS ALLÉGER ? .....	19

\*  
\* \*

Annexe n° 1 : <i>Une projection des finances publiques à l'horizon 1992</i> .....	39
Annexe n° 2 : <i>Variantes de politique fiscale réalisées à l'aide des modèles D.M.S et O.F.C.E.-trimestriel</i> .....	81
Annexe n° 3 : <i>Variantes de politique fiscale réalisées à l'aide du modèle M.E.T.R.I.C. (version 1987)</i> .....	115

---

Mesdames, Messieurs,

Alors que notre système de planification va être réorganisé, votre Délégation poursuit sa mission d'information dans deux directions :

- les contrats de plan Etat-régions : tel a été l'objet du rapport n° 381 récemment établi par notre collègue Jacques BRACONNIER ;
- les travaux de projection à moyen terme : un colloque a été organisé au printemps dernier (son compte rendu a fait l'objet du rapport n° 253) et le présent rapport est destiné, comme chaque année, à mettre à la disposition du Sénat, avant l'ouverture de la discussion budgétaire, des éléments d'information et de réflexion qui échappent à la "dictature du court terme".

Comme les précédents, ce nouveau rapport d'information est **principalement fondé sur des travaux techniques** figurant en annexe et réalisés en coopération entre les services du Sénat et les organismes qui, dans le cadre des accords conclus, prêtent le concours de leurs modèles : modèle D.M.S. et modèle METRIC de l'Institut national de la statistique et des études économiques ; modèles de finances publiques et modèle mondial de la Direction de la Prévision ; modèle trimestriel de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Dans les remerciements que votre Délégation doit à ces organismes, votre rapporteur tient à réserver cette année une place particulière à l'I.N.S.E.E. pour deux raisons :

- 1987 est le dixième anniversaire de la première convention conclue entre cet Institut et les Assemblées parlementaires ; complété quelques années plus tard, ce texte a été le point de départ d'une coopération de plus en plus étroite qui permet aujourd'hui au Sénat d'utiliser régulièrement les modèles développés par l'I.N.S.E.E. ;
- le Directeur général de cet Institut, M. Edmond MALINVAUD, sous le mandat duquel cette coopération s'est mise en place, quittera ses fonctions dans les prochains mois ; votre Délégation rend hommage à ce grand esprit scientifique dont la renommée internationale fait honneur à la science économique française.

Vous proposer chaque année de réfléchir sur le moyen terme fait courir à votre rapporteur le risque de se répéter. Les thèmes qu'il vous soumet ici ne sont donc pas entièrement nouveaux :

- 1<sup>er</sup> Comment intégrer l'Europe dans le raisonnement économique ?
- 2<sup>o</sup> Comment sortir de l'austérité salariale sans retomber dans les excès qui y ont conduit ?
- 3<sup>o</sup> Quelles perspectives pour les finances publiques ?
- 4<sup>o</sup> Quels impôts alléger ?

Ces thèmes ont été débattus par la Délégation lors de sa réunion du 4 novembre. MM. Henri LE BRETON, Pierre LOUVOT, André RABINEAU et Michel RIGOU sont intervenus dans la discussion et ont plus particulièrement insisté sur les points suivants :

- les pays de la Communauté européenne sont pressés par l'Histoire d'aller vers une Europe politiquement plus forte et plus organisée ;
- à l'instar de ce que font certains organismes professionnels, les contacts entre Etats-membres doivent se développer à tous les niveaux, dans le but, notamment, de résoudre les difficultés liées aux différences de fiscalité ;
- l'intéressement des salariés aux résultats des entreprises est une formule qui est bien adaptée aux différences de situations et qui doit être développée.

\*  
\*   \*  
\*

## **I. -- COMMENT PRENDRE EN COMPTE L'EUROPE DANS LE RAISONNEMENT ÉCONOMIQUE ?**

L'Europe a été très présente cette année dans les réflexions de la délégation et dans les travaux de projections qu'elle a fait réaliser. Votre Rapporteur voudrait les rappeler ici avant de vous proposer quelques observations de portée plus générale.

### **A. -- Les thèmes traités dans les projections.**

L'avenir de l'Europe est évoqué en trois points différents des travaux de projection étudiés dans ce rapport.

#### **1. LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ**

La projection des finances publiques présentée dans l'annexe n° 1 a retenu une hypothèse moyenne entre les propositions de la commission des Communautés et la position du Gouvernement français qui ne veut pas alourdir les prélèvements obligatoires.

#### **2. L'ASSIETTE DE LA T.V.A.**

Une variante de politique fiscale a été établie pour retracer l'incidence d'une mise en conformité de l'assiette de la T.V.A. en France avec la réglementation communautaire. Elle est étudiée dans la quatrième partie de ce rapport et dans l'annexe n° 2.

#### **3. L'HARMONISATION DES TAUX DE LA T.V.A. DANS LA PERSPECTIVE DU « GRAND MARCHÉ INTÉRIEUR »**

Ce thème a déjà fait l'objet d'un rapport de votre délégation, présenté au printemps dernier (n° 213, 1986-1987).

Depuis lors, des éléments nouveaux sont intervenus :

— Au mois de juillet, la commission des Communautés européennes a arrêté ses propositions relatives au rapprochement des taux et à l'harmonisation des structures des impôts indirects.

En matière de T.V.A., la Commission recommande une structure à deux taux : un taux normal compris entre 14 % et 19 % et un taux réduit compris entre 4 % et 9 %. Elle propose parallèlement un mécanisme de compensation entre Etats pour les ventes intracommunautaires.

— En décidant d'abaisser à 28 % le taux applicable à l'automobile, la France a pris une première mesure allant dans le sens du rapprochement des taux en vigueur dans les différents pays.

Prolongeant les réflexions engagées dans son rapport présenté au printemps dernier sur *l'incidence macro-économique de modifications des taux de la T.V.A. allant dans le sens de l'harmonisation européenne*, votre Rapporteur voudrait formuler quelques observations nouvelles :

a) Budgétairement, il est possible de parvenir en France à un système de T.V.A. à deux taux qui corresponde aux propositions de la Commission. C'est ainsi que la projection des finances publiques à l'horizon 1992 présentée dans l'annexe n° 1 aboutit, au terme d'un cheminement en quatre étapes, et sans modifier la part de la T.V.A. dans les recettes fiscales, à un système fondé sur :

- un taux normal compris entre 18,8 % et 19,2 % ,
- un taux réduit compris entre 7 et 8 % ;

b) Mais il faut bien évidemment que nos partenaires acceptent eux aussi de faire quelques pas. Il conviendrait, en particulier, que l'Allemagne relève son taux normal (actuellement 14 %) et que la Grande-Bretagne renonce au taux zéro.

Tout cela est loin d'être acquis.

c) Le système de compensation budgétaire qu'il est envisagé de mettre en place entre les Etats semble d'une complexité telle qu'on doit se demander s'il pourrait fonctionner à un coût qui ne soit pas exorbitant.

d) Vient alors à l'esprit une question qui peut surprendre :

La disparition des frontières douanières au sein de la Communauté est avant tout un objectif politique : dans l'opinion publique, la conscience d'une citoyenneté européenne est incompatible avec des « tracasseries douanières » à l'intérieur de la Communauté.

Est-ce que cet objectif politique nécessite l'harmonisation des fiscalités indirectes ?

L'Acte unique semble répondre par l'affirmative, mais certains experts sont d'un avis contraire : en faisant un effort d'organisation, les moyens informatiques permettraient en quelque sorte de « dématérialiser » les procédures de dédouanement. Selon ces experts, la formule

actuelle d'exportation en franchise de T.V.A. et de taxation dans le pays de destination est considérablement plus simple que le système de compensation budgétaire qui est envisagé.

**Mais faire disparaître les douaniers sans harmoniser les fiscalités indirectes, c'est accepter que les particuliers puissent — à titre privé, bien sûr — tirer avantage d'écarts de taxations entre pays voisins.**

Après tout, cela simplifierait radicalement bien des problèmes et cela serait peut-être moins coûteux que les dispositifs actuellement envisagés.

La question mérite d'être posée, ne serait-ce que parce que le **postulat selon lequel la disparition des frontières fiscales nécessite l'harmonisation des fiscalités n'a jamais été discuté.**

## B. — Comment raisonner « en européen » ?

Trop souvent, quand nous débattons des avantages et des inconvénients de telle ou telle décision de politique économique, nous omettons de nous interroger sur **les réactions de nos partenaires.**

Ainsi en va-t-il en particulier pour les réductions d'impôts qui devraient a priori améliorer notre compétitivité. En fait, nous verrons dans la quatrième partie de ce rapport que les résultats des calculs faits sur l'incidence de divers allègements fiscaux changent du tout au tout selon que l'on fait abstraction des réactions de nos partenaires ou qu'on en tient compte.

Composée de douze Etats, la Communauté européenne se caractérise par la **pluralité des centres de décision** en matière de politique économique et par **l'absence d'un centre de régulation** de l'ensemble du système.

Ce **polycentrisme** empêche de conduire en Europe une politique économique autonome.

En effet, l'interdépendance croissante des pays membres leur ôte, en fait, la maîtrise de leur propre politique. Mais personne ne peut maîtriser la politique économique de l'ensemble de la Communauté, car aucun pays n'est assez puissant pour imposer son hégémonie économique aux autres et la commission des Communautés n'a pas la légitimité démocratique nécessaire pour promouvoir une politique européenne.

La tendance de chaque pays est de **croire qu'il peut faire mieux que ses voisins** en mettant en œuvre telle ou telle politique.

Mais que se passe-t-il, en réalité **quand on regarde simultanément l'ensemble des pays** de la Communauté ?

**Des calculs forts éclairants**, réalisés à l'aide d'un modèle multinational, ont été présentés dans le rapport fait sur le quatrième colloque de réflexion économique organisé, sous l'égide de votre délégation, le 14 mai 1987 (**document n° 253, 1986-1987, annexe n° 3**).

Si un pays veut **relancer sa croissance** économique, une part importante des effets favorables de sa politique ne va pas apparaître chez lui mais chez ses voisins.

Inversement, quand un pays met en œuvre une **politique de rigueur**, il fait supporter une partie de son coût par ses partenaires.

Dès lors, la **probabilité de voir se développer des politiques restrictives** (ou des comportements de compétition) est plus grande que la probabilité de voir apparaître des **politiques de relance** (ou des comportements de coopération), puisque chacun ne prend en compte que son propre intérêt national. C'est d'ailleurs tout à fait légitime. Mais, **collectivement c'est un leurre**, car si tous les pays pratiquent une politique restrictive (ou ont des comportements plus compétitifs que coopératifs), ils en supportent bien tous le coût.

Or, la **résorption des déséquilibres mondiaux** exige que l'**Europe, prise dans son ensemble**, — tout comme le Japon — mène une politique de soutien de la croissance, sinon les efforts des Etats-Unis pour réduire leur déficit extérieur précipiteront l'économie mondiale dans la récession.

En résumé, le **cadre national** est devenu inadapté pour la définition d'une politique économique autonome, mais le **cadre communautaire** est encore inopérant.

**Prendre conscience de ce problème** est déjà un progrès. Il nous faut œuvrer pour que cette prise de conscience se développe dans notre pays et aussi chez nos partenaires. A ce sujet, votre Rapporteur se réjouit de voir que les Autorités du Sénat aient décidé d'appuyer les initiatives prises au sein du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires dans le but de constituer un réseau d'échanges d'informations et d'études économiques avec les assemblées parlementaires de nos partenaires. Cela pourrait renforcer la prise de conscience par les hommes politiques des différents pays de l'interdépendance de nos économies et de la nécessité de **raisonner « en européen »**.

## II. — COMMENT SORTIR DE L'AUSTÉRITÉ SALARIALE SANS RETOMBER DANS LES EXCÈS QUI Y ONT CONDUIT ?

La question ainsi posée n'est pas encore d'actualité. Mais, comme l'horizon de la réflexion est ici le **moyen terme**, il faut s'y arrêter.

Partons du **constat** auquel aboutissent les économistes quand ils cherchent à expliquer la façon dont les salaires ont évolué dans le passé en France : leur détermination n'a jamais été correctement régulée parce qu'**aucun lien n'a jamais existé entre l'évolution de la productivité et celle des salaires.**

Dans les années qui ont suivi la crise pétrolière et jusqu'en 1982, les salaires ont augmenté trop vite.

Depuis 1982, pour corriger le dérapage des années antérieures, il a été nécessaire de bloquer le pouvoir d'achat des salaires.

Mais, comme **les salaires constituent le principal revenu des ménages**, bloquer le pouvoir d'achat des salaires pendant plusieurs années, c'est, à terme, se condamner, sinon à une croissance économique nulle, du moins à une croissance beaucoup plus faible que celle de nos partenaires, avec tous les problèmes qui en découlent pour la situation de l'emploi et le financement des transferts sociaux.

**Les facteurs qui ont justifié le blocage du pouvoir d'achat des salaires à partir de 1982-1983 étaient au nombre de trois.**

1° Il fallait freiner la demande intérieure pour rétablir l'**équilibre extérieur.**

2° Il fallait rétablir **les profits** des entreprises mis à mal par les deux chocs pétroliers.

3° Il fallait enrayer **l'inflation.**

Sur ces trois points, des progrès évidents ont été réalisés.

L'assainissement est-il achevé ? Sans doute pas entièrement. Mais, quand il le sera, **comment sortir de l'austérité salariale sans retomber dans les excès qui y ont conduit ?**

Cette question est capitale. Elle conditionne le retour de notre économie sur un « sentier de croissance équilibrée ».

En simplifiant, votre Rapporteur vous propose, en guise de réponse à cette question, de retenir **deux conditions :**

**Première condition :**

Les salaires ne doivent pas **augmenter plus vite en France qu'à l'étranger**. Cette condition est actuellement remplie et même au-delà puisque les salariés des pays qui ont entrepris plus précocement que nous leur efforts d'assainissement bénéficient maintenant d'une progression significative de leur pouvoir d'achat.

**Seconde condition :**

Les salaires ne doivent pas **augmenter plus vite que la productivité du travail**. A partir du moment où les profits des entreprises pourront être jugés adéquats — et nous allons revenir sur ce point — les salaires peuvent **augmenter comme la productivité** (1). Dans ce cas en effet, le partage salaires/profits reste stable.

Quand les salaires augmentent plus vite que la productivité du travail, la part des profits diminue : c'est ce qui s'est passé jusqu'en 1982-1983.

Quand les salaires augmentent moins vite que la productivité, la part des profits augmente : c'est ce que l'on observe depuis quatre ans.

Viennent alors **deux nouvelles questions :**

1. Peut-on dire d'ores et déjà que le **niveau des profits** est redevenu adéquat ?
2. Comment établir un **lien entre salaires et productivité** alors que, jusqu'ici, on ne l'a jamais fait ?

La réponse à la première question dépend de l'indicateur que l'on utilise pour mesurer les profits.

Si l'on prend le **taux de marge**, c'est-à-dire la part de l'excédent brut d'exploitation des entreprises dans la valeur ajoutée, on constate que ce taux a pratiquement retrouvé son niveau antérieur au premier choc pétrolier.

**Est-ce suffisant ?**

Nombre d'économistes (en particulier, M. Edmond Malinvaud) font observer — en substance — que les **taux d'intérêt réels** sont considérablement plus élevés aujourd'hui qu'avant le premier choc pétrolier et que l'**incertitude économique** est plus forte : la « prime de risque d'entrepreneur » incluse dans le profit doit donc être plus élevée.

Mais il faut aussi regarder un autre indicateur : le **taux de profit**, c'est-à-dire, grosso modo, le rapport entre le profit réalisé et le capital investi.

---

(1) La variation de la productivité horaire apparente du travail se définit comme la variation de valeur ajoutée (en volume) par heure travaillée.

Ici, le constat est **plus défavorable** pour deux raisons :

— d'une part **les taux d'intérêt** sont supérieurs aux taux de profit, ce qui incite les entreprises à faire des **placements financiers** plutôt que des investissements ;

— d'autre part, les taux de profit sont actuellement inférieurs à ce qui est jugé normal par les économistes, et cela tient à l'évolution défavorable de la **productivité des équipements**.

Une nouvelle fois, nous retrouvons ici **un problème capital** que votre Rapporteur a déjà évoqué plusieurs fois : on investit beaucoup en France mais on ne produit pas beaucoup plus. Si, avec un équipement plus moderne et donc plus cher, une entreprise ne produit pas davantage, elle subit une **baisse de la productivité du capital investi**.

En général, on oublie ce problème car on raisonne en fonction de la seule productivité du travail : en changeant de matériel, on peut produire autant avec moins de main-d'œuvre. On augmente donc la **productivité du travail**. Mais, si cela se paye par une baisse de la **productivité du capital**, il est tout à fait possible d'aboutir à une baisse du **taux de profit**.

Voilà un point capital dont on est, semble-t-il à votre Rapporteur, insuffisamment conscient : on peut en même temps augmenter la productivité du travail et faire baisser le taux de profit. C'est ce qui advient quand les nouveaux équipements sont sous-utilisés.

La **durée d'utilisation des équipements** est trop faible en France : cela pèse à la fois sur l'emploi et sur le taux de profit. Allonger la durée d'utilisation des équipements augmenterait la productivité du capital, donc le taux de profit. En outre, cela améliorerait l'emploi puisque un plus grand nombre de salariés pourraient, à des moments différents de la journée, de la semaine ou de l'année, travailler avec les mêmes équipements.

On reconnaît ici le thème de la « **flexibilité de la combinaison productive** » auquel votre Rapporteur a consacré d'amples développements l'année dernière (voir *rapport d'information n° 60, 1986-1987*). Ce thème n'est donc pas nouveau, mais il a du mal à pénétrer les mentalités. Il implique en effet une réorganisation des modes de production et une évolution des esprits qui permette de distendre le lien entre durée du travail et durée d'utilisation des équipements.

Il reste à s'interroger sur la **façon d'établir un lien entre productivité et salaire**.

Un tel lien exclut les hausses uniformes de salaires : les gains de pouvoir d'achat doivent être modulés selon les branches et selon les entreprises.

Un moyen d'y parvenir peut se trouver dans les procédures **d'intéressement des salariés aux résultats des entreprises**. Il ne s'agit pas d'une augmentation des salaires au sens juridique du terme, mais d'une augmentation de la rémunération globale des salariés tenant compte de la situation financière des entreprises.

Envisageables dans les entreprises grandes ou moyennes, de telles procédures sont cependant difficiles à adapter aux **petites entreprises** et, encore plus, aux **administrations**;

Or, pour les collectivités locales comme pour l'Etat, la politique salariale est un enjeu décisif à la fois par son impact sur les finances publiques et par ses conséquences sur **la qualité** du recrutement et **la motivation** des agents.

Songons à l'effort que chacun prône pour **la formation**. Cet effort n'est sûrement pas compatible avec une dévalorisation de la situation matérielle des **enseignants**.

La politique actuellement suivie en matière de rémunération dans la fonction publique est dictée par **la contrainte budgétaire**. De ce point de vue, l'enjeu est effectivement loin d'être négligeable. Mais cela ne suffit pas à définir **une politique à long terme** pour la fonction publique nationale ou locale.

Appliquons-nous à **chercher des réponses à ces questions** avant que l'urgence de quelque circonstance imprévue ne menace de réactiver la fameuse « **spirale prix-salaire** » dont notre économie n'a que trop souffert.

### III. - QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?

Lorsque, à partir de 1984, l'allègement des prélèvements obligatoires est devenu un objectif central de la politique suivie dans le domaine des finances publiques, on ne s'est guère interrogé sur la **validité du concept de « taux de prélèvements obligatoires »** qui se trouvait ainsi promu au rang de variable stratégique.

Le rapport d'information que votre délégation vous a présenté voici un an s'était attaché à relativiser la signification de ce concept comptable. Deux petits exemples suffiront ici à conforter cette appréciation.

1. Comme tous les prélèvements obligatoires mis à la charge des administrations publiques, les **cotisations des employeurs à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales** (dont relèvent également les personnels des hôpitaux) sont en fait comptées deux fois dans les prélèvements obligatoires : une première fois en tant que cotisations-employeurs aux régimes de retraite et une seconde fois en tant qu'impôts locaux ou cotisations-maladie.

2. L'assujettissement des **communications téléphoniques à la T.V.A.** va entraîner une réduction de charges pour les entreprises tout en augmentant apparemment le taux de prélèvements obligatoires.

C'est avec juste raison que l'actuel gouvernement a reconnu qu'il y avait une **« différence de nature »** entre les prélèvements fiscaux au sens strict et les prélèvements sociaux.

Dans un système de sécurité sociale fondé sur des mécanismes de répartition, il est clair que **le montant des prélèvements est directement lié à celui des prestations**. Les niveaux de celles-ci et de ceux-là sont en quelque sorte déterminés simultanément, à la fois par les choix collectifs des partenaires sociaux et par les choix individuels des Français.

C'est pourquoi une analyse des perspectives à moyen terme des finances publiques doit clairement **distinguer** d'une part, la question du financement des transferts sociaux et, d'autre part, **la politique budgétaire et fiscale de l'Etat** : c'est ce que fait la projection présentée dans l'annexe n° 1 dont votre Rapporteur vous propose ci-dessous de tirer quelques enseignements.

## A. — Sur la politique budgétaire et fiscale de l'Etat.

La projection étudiée **ne cherche pas à illustrer la politique** de réduction simultanée des impôts et du déficit budgétaire dont le Gouvernement décrit les grands axes dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1988.

Pour ce qui est des recettes, la projection, construite à législation fiscale constante (à partir de 1988), sert de base de référence pour les variantes de réduction d'impôts qui sont commentés dans la quatrième partie de ce rapport.

Pour ce qui est des dépenses, le principal intérêt de la projection est de mettre en évidence les diverses hypothèses en fonction desquelles le solde budgétaire peut varier très fortement :

- politique salariale dans la fonction publique ;
- niveau des taux d'intérêt et des recettes de privatisation ;
- aides aux entreprises et bonifications d'intérêt ;
- subventions aux collectivités locales ;
- prestations sociales à la charge de l'Etat et subventions aux régimes sociaux ;
- financement de la C.E.E.

Du jeu d'hypothèses retenues sur ces différents points, il résulte que, à législation fiscale constante, le besoin de financement des administrations centrales hors charges d'intérêt se réduirait progressivement et s'annulerait au terme de la projection.

On sait que les objectifs énoncés par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1988 sont plus ambitieux puisqu'ils correspondent à la recherche d'un excédent significatif, hors charges d'intérêt.

De fait, la projection présentée en annexe n'a pas pour objet de définir les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cet objectif. Elle veut simplement servir de base de réflexion et elle n'est « normative » que dans la mesure nécessaire à sa compatibilité avec les équilibres macro-économiques.

Il reste que l'annulation du besoin de financement de l'Etat hors charges d'intérêt est la première condition à remplir pour que le niveau de la dette publique, exprimée en pourcentage du P.I.B., se stabilise. Encore cette condition n'est-elle suffisante que si le taux d'intérêt réel n'excède pas le taux de croissance du P.I.B. D'ailleurs, la projection montre bien que, même en évaluant à 30 milliards de francs par an jusqu'en 1990 les recettes de privatisation affectées au désendettement de l'Etat et en faisant l'hypothèse d'une baisse régulière des taux d'intérêt, le rapport dette publique/P.I.B. continue d'augmenter.

On doit dès lors se féliciter de ce que le Gouvernement poursuive, en matière de réduction du déficit budgétaire, **des objectifs plus ambitieux** que les résultats de la projection.

## B. — Sur le financement des transferts sociaux.

L'exercice présenté dans l'annexe n° 1 a pour principales hypothèses le **maintien de l'actuel système de protection sociale** et le recours, pour la sauvegarde de son équilibre financier, à des **prélèvements sur les ménages**.

Pour l'essentiel, les majorations de recettes simulées dans la projection sont :

— **une hausse de 1 point par an** en moyenne des cotisations des salariés à **l'assurance-vieillesse** (étant précisé que les pensions sont supposées indexées sur les salaires nets) ;

— **un prélèvement sur le revenu au profit de la Caisse nationale d'assurance-maladie** : si son assiette se limitait au revenu imposable, son taux devrait dépasser 3 % en 1992 : en revanche, si, comme le préconise le récent « rapport des sages », ce prélèvement était retenu à la source sur tous les revenus, son taux pourrait rester en deçà de 1,5 % à l'horizon de la projection.

Des hausses de cotisations (employeurs et salariés) ont par ailleurs dû être prévues pour **l'assurance-chômage** et certains **régimes complémentaires de retraite**. Elles ont cependant pu être limitées à un montant total de **15 milliards de francs** en 1992, dans la mesure où l'on a fait l'hypothèse que, d'une façon ou d'une autre, **l'Etat maintiendrait la participation** qu'il verse actuellement à la « structure financière » dont la mission doit s'achever en 1990. Dans le cas où l'Etat se désengagerait, les augmentations de cotisations devraient être beaucoup plus fortes.

La situation favorable de la branche « **accidents du travail** » a permis de simuler une **baisse de 0,5 point** des cotisations des employeurs.

En définitive, **exprimé en pourcentage du P.I.B.**, le montant des cotisations sociales versées par les **employeurs** baisserait de 0,2 point entre 1986 et 1992 tandis que le poids des **prélèvements sur les ménages** s'élèverait de 2 points : la projection retrace ainsi une **augmentation de la part des ménages** dans le financement des prestations sociales.

Dès lors que les mesures de rééquilibrage des comptes sociaux sont à la charge des ménages, **l'incidence macroéconomique** de l'évolution de l'ensemble des transferts et des prélèvements sociaux est **neutre**, du moins pour les modèles utilisés dans ces exercices.

L'ensemble de ces résultats peut être considéré comme **assez optimiste**.

Il faut avoir, en effet, à l'esprit que **l'environnement macro-économique** décrit dans le scénario servant de base à la projection des finances publiques n'est certes pas satisfaisant (puisque le nombre d'emplois continue de diminuer), mais qu'il **aurait pu être pire**.

De fait, il retrace une augmentation du pouvoir d'achat de la **masse salariale** de l'ordre de 10 % entre 1986 et 1992 alors que le scénario retenu par **l'Observatoire français des conjonctures économiques** pour établir le diagnostic demandé par la commission des Finances et la commission des Affaires sociales comporte une quasi-stagnation de la masse salariale.

Comme les cotisations sociales sont assises sur les salaires, **l'évolution spontanée des recettes** est ainsi nettement plus favorable dans la projection commentée ici que dans celles qui résulte des travaux de l'O.F.C.E.

Pourtant, malgré tout l'intérêt de ces données financières, votre Rapporteur ne pense pas que ce soit elles qui déterminent en dernier ressort les perspectives à moyen terme et long terme de la protection sociale. **Des facteurs structurels, sans nul doute plus décisifs**, ne doivent pas être oubliés :

### 1° **La démographie.**

La structure par tranches d'âges de la population française et la situation actuelle du marché de l'emploi combinent leurs effets pour faire évoluer dans un sens durablement défavorable **le rapport actifs/inactifs**.

Voilà un facteur véritablement déterminant.

A tout moment, il y a des personnes qui produisent et d'autres qui ne produisent pas, mais toute la population consomme. Pour n'importe quelle année, **la satisfaction des besoins de ceux qui ne produisent pas entraîne nécessairement une moindre satisfaction des besoins de ceux qui produisent**. De toute façon, les revenus de transfert, quels qu'ils soient (prestations sociales, intérêts, dividendes, rentes, indemnités d'assurance,...) sont prélevés sur les revenus primaires, c'est-à-dire les revenus directement issus de la production.

### 2° **L'équipement sanitaire du pays.**

L'une des principales caractéristiques de ce que l'on appelle « l'économie de la santé » est que **la régulation par les prix y est impraticable**.

En effet, on peut discuter du principe d'une couverture par la sécurité sociale (où chacun contribue en proportion de son revenu) ou d'une couverture par un système d'assurance (où chacun cotise en fonction du risque couvert). Mais, quel que soit le système, le but poursuivi est de « couvrir le risque maladie », c'est-à-dire de supprimer le lien entre les soins reçus et le prix payé.

Dès lors, réguler la dépense de santé, c'est avant tout réguler l'offre de soins, autrement dit adapter l'équipement hospitalier, le nombre des médecins, leur spécialisation et leur répartition géographique à ce qui est jugé nécessaire aux besoins de santé de la population, compte tenu des moyens du moment.

A l'évidence, les choix dont il s'agit relèvent plus de la politique de la santé publique définie par les pouvoirs publics que des techniques utilisées pour équilibrer la Caisse nationale d'assurance-maladie.

#### IV - QUELS IMPOTS ALLEGER ?

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1988, le Gouvernement exprime l'intention de réduire les impôts sur les ménages et sur les entreprises de 15 milliards de francs par an (par rapport à l'évolution qui serait observée à législation constante).

Naturellement, l'incidence macroéconomique d'une réduction d'impôt - telle qu'elle peut être décrite par un modèle - n'est pas le seul élément d'appréciation à prendre en considération quand on s'interroge sur le type d'allègement qu'il convient de privilégier. Cet aspect de la question mérite cependant d'être étudié et votre Délégation a cru bon de s'y employer.

Les travaux techniques sur lesquels se fondent les observations contenues dans le présent chapitre vous sont présentés dans les annexes n° 2 et 3.

La première des mesures étudiées prolonge les réflexions antérieures de la Délégation sur l'harmonisation des systèmes nationaux de T.V.A. au sein de la Communauté européenne : il s'agit de la mise en conformité des règles de déductibilité avec les normes communautaires, mesure à laquelle l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1988 fait allusion.

Sur cette question, les calculs de variantes ont été réalisés avec le modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. Leurs résultats sont commentés dans le premier paragraphe de ce chapitre.

Quatre grands types d'allègements fiscaux ont ensuite été étudiés à l'aide du modèle trimestriel de l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) :

- deux d'entre eux bénéficient aux ménages : baisse de la T.V.A. et allègement de l'impôt sur le revenu ;
- les deux autres concernent les entreprises : allègement de l'impôt sur les sociétés et réduction des cotisations sociales des entreprises (l'Etat étant supposé, dans ce dernier cas, prendre partiellement à sa charge le financement des prestations familiales).

Les mêmes mesures ont également été testées sur une nouvelle version du modèle METRIC de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.). Cet institut procède en effet actuellement à une réestimation de ses modèles et le recours à cette version très récente de l'un d'entre eux permet de diversifier les expertises.

L'image que l'on peut donner des effets des mesures étudiées varie considérablement selon que l'on tient compte ou non des réactions de nos partenaires au sein de la C.E.E. : accepteront-ils que la France utilise les

réductions d'impôt pour améliorer la **compétitivité** de ses produits ? Prendront-ils eux-mêmes des **mesures ayant le même effet** sur leur propre production ? Feront-ils en sorte que les **ajustements de parités** qui interviennent périodiquement au sein du S.M.E. annulent en moyenne les écarts de compétitivité constatés depuis l'ajustement précédent ?

Poser ces questions est une façon d'intégrer l'Europe dans le raisonnement économique.

\*  
\* \*

## **A - L'EXTENSION DES DROITS A DEDUCTION DE T.V.A.**

*(Voir première partie de l'annexe n° 2)*

Supprimer les restrictions mises à la possibilité pour les entreprises de récupérer la T.V.A. frappant les véhicules et les carburants qu'elles acquièrent constituerait un **allègement de charges de l'ordre de 15 milliards de francs 1987.**

Toutes choses égales par ailleurs, il est évident que cette réduction des coûts de production améliorerait la **compétitivité** des produits français.

Mais les questions exprimées ci-dessus à propos des éventuelles réactions de nos partenaires incitent à réfléchir à **deux cas de figure** :

- ou bien le gain de compétitivité attendu quand on fait abstraction des réactions de nos partenaires peut effectivement être dégagé ;
- ou bien les réactions de nos partenaires annulent le gain escompté.

**Techniquement**, pour prendre en compte ces deux hypothèses dans le fonctionnement d'un modèle, on procède de la manière suivante :

- si l'on veut que les gains de compétitivité apparaissent, on maintient le taux de change du franc au même niveau que dans le scénario de référence : on raisonne alors en "**changes fixes**";
- si l'on considère que le fonctionnement du S.M.E. exclut les gains de compétitivité durables, on raisonne en "**changes variables**" : dans le scénario de référence à partir duquel les variantes ont été calculées, le franc "glisse" par rapport au mark (fin 1992, le mark vaut 3,60 F) ; dans les variantes en "changes variables" on suppose que l'allègement des coûts nationaux de production permet de moins dévaluer le franc.

**La réalité peut procéder à la fois des deux types d'hypothèses : à court terme - entre deux ajustements des parités - les variations de compétitivité moyenne sont possibles (hypothèse de changes fixes) mais, à moyen terme, les mouvements de parités les corrigent plus ou moins (hypothèse de changes variables).**

Les graphiques 1 à 4 (complétées par les tableaux n° 1 et 2 de l'annexe n° 2) permettent de comparer les effets d'une extension des droits à déduction de T.V.A. selon l'hypothèse retenue.

### **1° - Hypothèse de changes fixes**

Dans l'hypothèse où les gains de compétitivité sont possibles, le volume des exportations françaises est accru (de près de 0,7 % la cinquième année) et un effet de relance se diffuse à l'ensemble de l'économie : au bout de cinq ans, le P.I.B. se trouve majoré de 0,5 % par rapport à son niveau de référence et le nombre d'emplois est augmenté de 50 000.

Mais les gains de compétitivité ne font pas de "miracles" : vendre davantage en volume, mais à des prix plus bas, entraîne, dans cette variante, une diminution de la valeur des exportations en francs courants. On voit ici qu'une amélioration de la compétitivité n'a guère d'effet favorable sur les exportations tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une extension des capacités de production (ou d'une restriction de la demande intérieure de nature à augmenter les surplus exportables).

En définitive, sous l'effet de la relance de la demande intérieure, la dégradation du solde extérieur dépasse 7 milliards de francs 1987 la cinquième année.

Compte tenu du surcroît d'activité économique et du recul de l'inflation, le besoin de financement des administrations est beaucoup moins dégradé "ex post" (7 milliards de francs 1987) que ne le laissait supposer l'évaluation "ex ante" de la moins-value fiscale (15 milliards de francs).

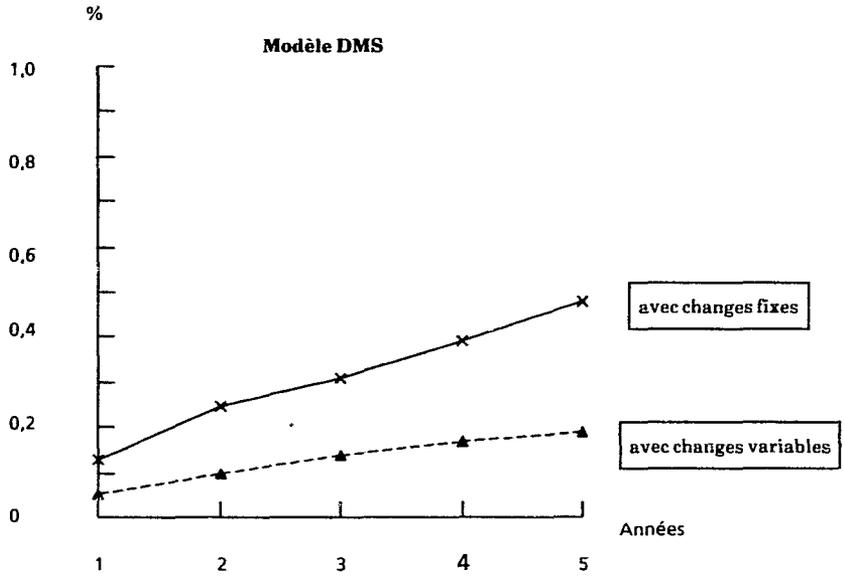
### **2° - Hypothèse de changes variables**

La moindre dévalorisation du franc qui apparaît dans cette variante accroît sensiblement l'effet désinflationniste de la mesure étudiée : le taux d'inflation est ici réduit de 0,6 point par an en moyenne contre 0,3 point dans le cas précédent.

Mais le mouvement du franc empêchant tout gain de compétitivité, le volume des exportations ne varie pratiquement pas par rapport à son évolution de référence.

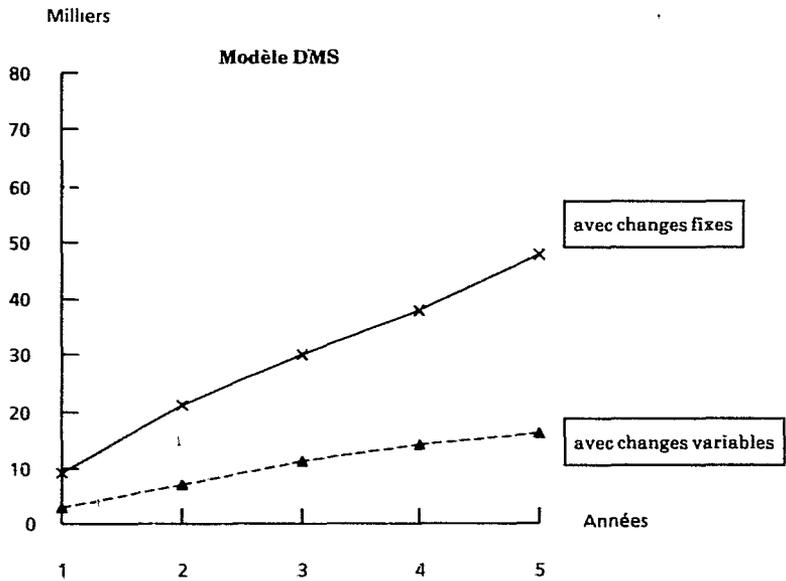
**INCIDENCE SUR LE NIVEAU DU P.I.B.**  
(Écart en % par rapport au niveau de référence)

Figure 1



**INCIDENCE SUR LE NOMBRE D'EMPLOIS**

Figure 2

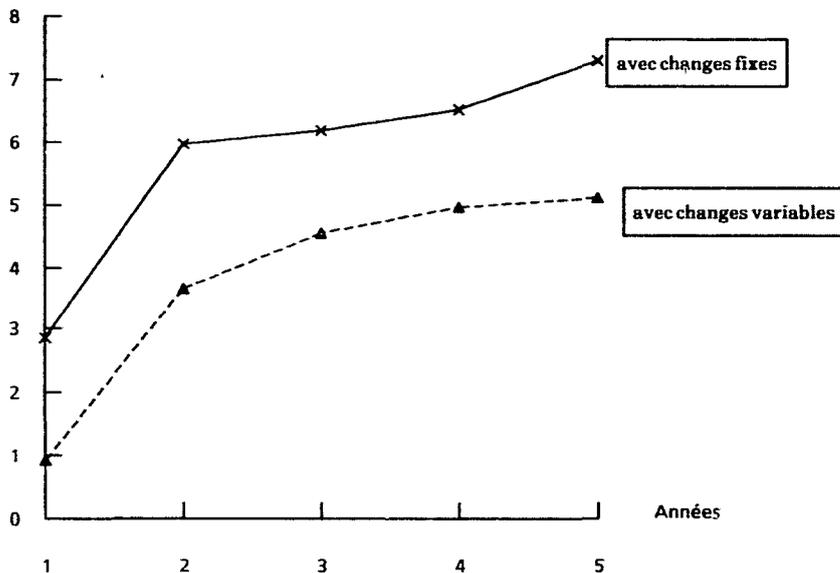


### INCIDENCE SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT DE LA NATION

Milliards de Francs 1987

Modèle DMS

Figure 3

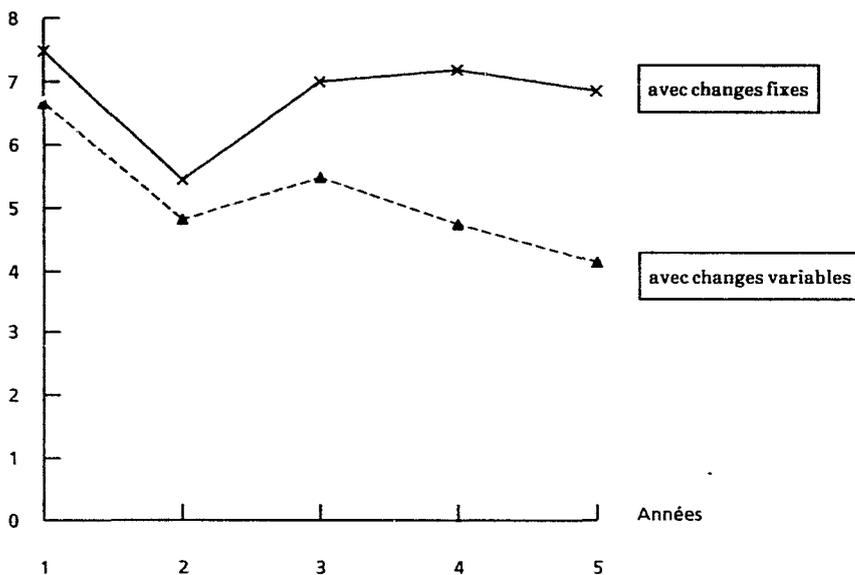


### INCIDENCE SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS

Milliards de Francs 1987

Modèle DMS

Figure 4



Dès lors, la stimulation de l'**activité économique** est ici trois fois plus faible (en termes de créations d'emplois) que dans le cas précédent.

Le **solde extérieur** est moins dégradé (4 milliards de francs 1987 environ la cinquième année au lieu de plus de 7 milliards).

Le creusement du **besoin de financement des administrations** n'est plus que de 4 milliards de francs 1987 la cinquième année.

\* \* \*

## **B - COMPARAISON DE QUATRE MODES DE REDUCTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES**

Comparer les résultats de **deux modèles** pour **quatre mesures** distinctes et avec **deux hypothèses** différentes sur les taux de change fait courir le risque d'égarer le lecteur.

Afin de lui donner quelques points de repère visuels, un jeu de graphiques est inséré dans les pages suivantes. L'exposé fait ci-dessous sera **délibérément simplificateur**.

Pour plus de précisions, on pourra se reporter aux **annexes n° 2 et n° 3**.

1° - Certaines différences tiennent aux structures des modèles ou à la façon dont les hypothèses de travail y ont été introduites

Par exemple, dans la version actuelle du **modèle METRIC** le profit ne joue pas de rôle explicatif dans le comportement d'investissement des entreprises.

Dès lors, selon ce modèle, modifier l'impôt sur les sociétés - sans sortir bien évidemment des limites observées sur le période d'estimation - n'a pas d'incidence macroéconomique. La variante correspondante n'apparaît donc pas dans les graphiques illustrant les résultats de **METRIC** (figures n° 6, 8, 10, 12, 14 et 16).

Dans le **modèle de l'O.F.C.É.**, on considère que la **propension des ménages à consommer** le supplément de ressources que leur procure une baisse de l'impôt sur le revenu est deux fois plus faible que pour le reste de leurs revenus (ou, si l'on préfère, la propension à épargner est deux fois plus élevée).

Une telle hypothèse n'est pas retenue dans les calculs faits sur **METRIC**.

Par ailleurs, la **variante-T.V.A.** calculée sur le **modèle de l'O.F.C.E.** est indifférenciée et porte donc sur tous les biens et services acquis par les ménages.

Dans la **variante METRIC**, supposée correspondre à une baisse de taux majoré, l'allègement a été concentré sur les **produits manufacturés**. En outre, dans cette variante, la baisse de la T.V.A. porte aussi sur les "rémanences de taxe" supportées par les entreprises, ce qui n'est pas le cas dans la variante O.F.C.E.

## 2° - Les deux hypothèses sur les taux de change (fixes et variables)

Les développements présentés au paragraphe A sur la **justification et les conséquences** des deux hypothèses de taux de change (fixes et variables) sont valables pour les mesures étudiées ici.

Cependant, cette différence d'hypothèse **n'a pas d'incidence** sur les résultats d'une variante lorsque la mesure testée est sans effet sur les coûts nationaux de production : c'est le cas de l'allègement de l'impôt sur le revenu dans le modèle O.F.C.E.

A l'inverse, le choix du régime de changes a **d'autant plus de conséquences** que la mesure étudiée affecte les prix de la production nationale :

- dans les deux modèles, la réduction des **cotisations sociales** des entreprises et la **baisse de la T.V.A.**, ainsi que, dans le modèle O.F.C.E., l'allègement de l'impôt sur les sociétés, ont une incidence désinflationniste marquée : dans ces cas, l'hypothèse de "changes variables" signifie que le franc est moins dévalué que dans le scénario de référence ;
- l'allègement de l'impôt sur le revenu a, dans la version actuelle de METRIC, un effet inflationniste : dans ce cas, l'hypothèse de "changes variables" se traduit par une dévaluation du franc plus accentuée que dans le scénario de référence.

En régime de **changes fixes**, l'effet **expansionniste** des mesures testées (cf. graphiques n° 5 à 6) est très lié aux **gains de compétitivité** qu'elles engendrent.

Aussi, **quand on neutralise** ces gains en optant pour l'hypothèse de changes variables, on constate que les écarts entre les courbes représentatives des différentes mesures sont d'une amplitude moindre (cf. graphiques n° 11 et 12).

**3° - Le modèle O.F.C.E. réagit plus fortement que METRIC  
aux gains de compétitivité**

Quand on compare les résultats des deux modèles relatifs à la **croissance du P.I.B. en situation de changes fixes** (graphiques n° 5 et 6), on est frappé par la plus forte ampleur des effets expansionnistes retracés par le modèle O.F.C.E.

Ces différences tiennent principalement au fait que, dans ce modèle, **les exportations sont plus stimulées** par les gains de compétitivité qu'elles ne le sont dans METRIC.

Pour la même raison, les résultats du modèle O.F.C.E. sont plus tributaires de l'hypothèse faites sur le taux de change (comparer les graphiques n° 5 et 11) que ne le sont les résultats de METRIC (comparer les graphiques n° 6 et 12).

Du même coup, quand on raisonne **en changes variables**, les **différences entre les résultats des deux modèles** (graphiques n° 11 et 12) **sont plus limitées** que quand on raisonne en changes fixes (graphiques n° 5 et 6).

**4° - Les écarts entre les deux modèles sont moins grands  
quand on examine les effets sur l'emploi  
que quand on considère la variation du P.I.B.**

Dans chaque modèle, les entreprises n'adaptent qu'avec un certain délai le niveau effectif de leur emploi à celui que leur fait souhaiter l'évolution de leur production : par exemple, quand leur production augmente, elles n'embauchent pas tout de suite. Ce délai d'ajustement se reflète dans une fluctuation transitoire de la productivité.

Dans le modèle METRIC par exemple, les **effets expansifs** des mesures testées atteignent rapidement leur maximum quand on les mesure **en termes de P.I.B.** (graphique n° 6). Mais ils sont plus étalés dans le temps quand on les apprécie **en termes d'emplois** (graphique n° 8) car le délai d'ajustement de l'emploi effectif à l'emploi désiré est assez long : un gain transitoire de productivité se manifeste en début de période et il se résorbe ensuite.

Le même phénomène est décrit dans le modèle de l'O.F.C.E. mais, au total, à l'horizon de la simulation, l'augmentation de la productivité est plus nette dans les variantes-O.F.C.E. que dans les variantes-METRIC.

Dès lors, les résultats des deux modèles sont moins éloignés en ce qui concerne le niveau de l'emploi (graphiques n° 7 et 8) que le niveau du P.I.B. (graphiques n° 5 et 6).

#### 5° - Le critère proposé pour établir un classement des variantes

Puisque chacune des mesures étudiées correspond à un allégement fiscal a priori identique (15 milliards de francs), un moyen simple de classer les résultats obtenus est d'observer le **nombre d'emplois créés ou sauvegardés** dans chaque cas (graphiques n° 7 et 8 en changes fixes et n° 13 et 14 en changes variables) : les mesures les plus efficaces seraient alors celles dont les courbes représentatives seraient au sommet des graphiques.

Mais cette première approche est trop partielle car la relance de l'activité économique a un coût en termes de **déficit extérieur**.

**La comparaison** doit donc porter simultanément sur les **avantages** (création ou maintien d'emplois) et sur les **coûts** (déficit ou moindre excédent extérieur).

Pour ce faire, on peut calculer le **nombre d'emplois créés** (ou sauvegardés) **par milliards de francs 1987 de déficit extérieur** : les résultats des calculs sont donnés par les graphiques n° 9 et 10 dans l'hypothèse de changes fixes et par les graphiques n° 15 et 16 dans l'hypothèse de changes variables.

#### 6° - Le choix entre allègements des impôts sur les entreprises et allègement des impôts sur les ménages n'est pas la principale question discutée ici.

En matière d'allègements fiscaux, les orientations suivies dans le passé récent et celles que le Gouvernement retient pour l'avenir reflètent la volonté politique de **partager les allègements fiscaux entre les entreprises et les ménages**.

Ce type d'arbitrage ne relève donc pas à titre principal de la réflexion économique.

Au surplus, on voit bien que la baisse de la T.V.A. - mesure classée parmi les allègements d'impôt bénéficiant aux ménages - est également favorable aux entreprises puisque la désinflation réduit leurs coûts de production.

Dans ces conditions, la démarche suivie ne cherche pas à comparer, d'une part, les allègements fiscaux bénéficiant aux entreprises et, d'autre part, ceux qui bénéficient aux ménages, mais à se demander :

- si, pour ce qui est des **prélèvements sur les entreprises**, il est plus avantageux d'alléger l'impôt sur les sociétés ou de réduire les cotisations sociales ;
- et si, pour ce qui est des **prélèvements sur les ménages**, il est préférable de réduire la T.V.A. ou d'alléger l'impôt sur le revenu.

**7° - Alléger l'impôt sur les sociétés  
ou réduire les cotisations sociales des entreprises**  
(au moyen , par exemple, d'une prise en charge partielle par l'Etat  
du financement des prestations familiales) ?

A cette question, la **réponse du modèle METRIC** est connue d'avance puisque - dans la limite des variations observées sur la période d'estimation - l'impôt sur les sociétés n'est la variable explicative d'aucun des comportements décrits dans ce modèle.

Pour être moins rapide, la **réponse du modèle O.F.C.E.** trimestriel n'en est pas moins claire : aussi bien en changes fixes (graphique n° 9) qu'en changes variables (graphique n° 15), il paraît plus avantageux de réduire les cotisations sociales que d'alléger l'impôt sur les sociétés.

Ce résultat tient largement au fait qu'à la différence de l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales affectent la comparaison des **coûts relatifs du facteur travail et du facteur capital**. L'allègement du coût du facteur travail résultant de la baisse des cotisations-employeurs assises sur les salaires incite les entreprises à modérer le rythme de substitution du capital au travail.

Cette conclusion favorable à la réduction des cotisations sociales est confortée par la prise en considération du **coût final de la mesure pour les finances publiques** : "ex post", le besoin de financement des administrations est beaucoup moins augmenté que dans le cas d'un allègement de l'impôt sur les sociétés (cf. les tableaux comparatifs n° 10 et 11 présentés à la fin de l'annexe n°2).

**8° - Réduire la T.V.A. ou alléger l'impôt sur le revenu ?**

Les résultats du **modèle METRIC** (voir graphiques n° 10 et 16) donnent la préférence à la baisse de la T.V.A. Cette conclusion est d'autant plus claire que, selon ce modèle, l'allègement de l'impôt sur le revenu est légèrement inflationniste alors que la baisse de la T.V.A. est évidemment désinflationniste.

En changes fixes, le modèle O.F.C.E. donne également la préférence à la baisse de la T.V.A. (graphique n° 9). Mais, en changes variables (graphique n° 15), la réponse n'est pas la même à court terme (où la baisse de l'impôt sur le revenu paraît plus avantageuse) qu'à moyen terme (où les deux mesures semblent équivalentes).

Cependant le recours à un second critère fait pencher la balance en faveur de la baisse de la T.V.A. : ex post, cette mesure est beaucoup moins coûteuse pour les finances publiques que l'allègement de l'impôt sur le revenu (voir tableau n° 11 en fin de l'annexe n° 2).

### 9° - Conclusions

De ce cheminement à travers les résultats des modèles, deux conclusions simples se dégagent :

- la baisse de la T.V.A. est plus avantageuse que l'allègement de l'impôt sur le revenu ;
- la réduction des cotisations sociales des entreprises est plus avantageuse que l'allègement de l'impôt sur les sociétés.

Cette deuxième conclusion conforte les recommandations précédemment formulées par votre Délégation en faveur d'une prise en charge partielle par l'Etat du financement des prestations familiales (rapport de M. Pierre LOUVOT, n° 355, 1985-1986), ou encore d'une réduction de la part de la masse salariale dans l'assiette de la taxe professionnelle (rapport n° 75, 1985-1986). De telles mesures iraient dans le sens d'une combinaison plus satisfaisante des facteurs de production (capital et travail).

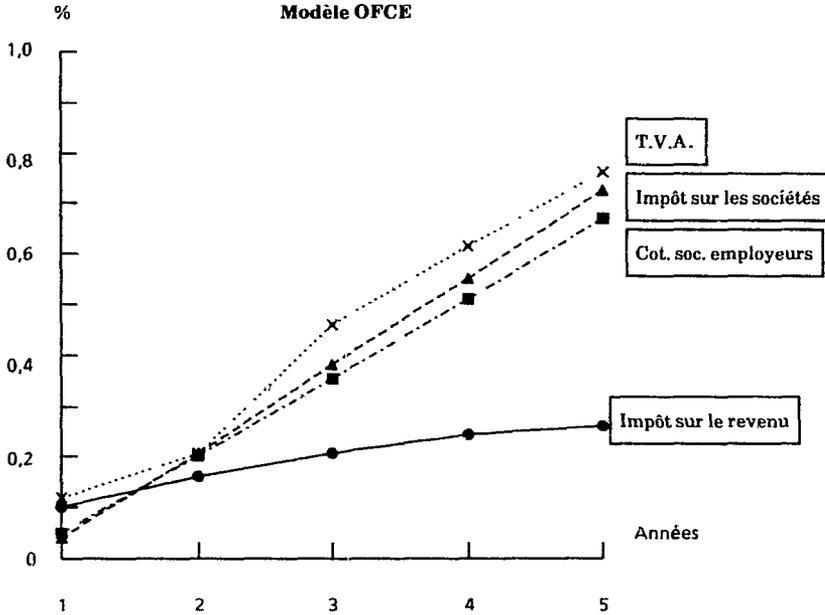
En effet, par leur niveau très élevé, les cotisations sociales constituent une sorte de "surtaxation" du travail, ce qui, dans la période actuelle, est économiquement irrationnel puisque ce facteur de production est surabondant.

Le système des prélèvements obligatoires fausse ainsi la comparaison des coûts des facteurs de production en créant ce que l'on pourrait appeler une "illusion fiscale" : pour une entreprise, embaucher signifie payer plus de cotisations sociales alors que l'investissement, par le jeu des amortissements, diminue la charge fiscale. Cela peut inciter certaines entreprises à faire des choix de techniques de production qui ne soient pas les plus rationnels, aussi bien du point de vue microéconomique que du point de vue macroéconomique. Ainsi pourrait s'expliquer une partie de la baisse de la productivité du capital dont la deuxième partie de ce rapport a montré les conséquences dommageables sur le taux de profit.

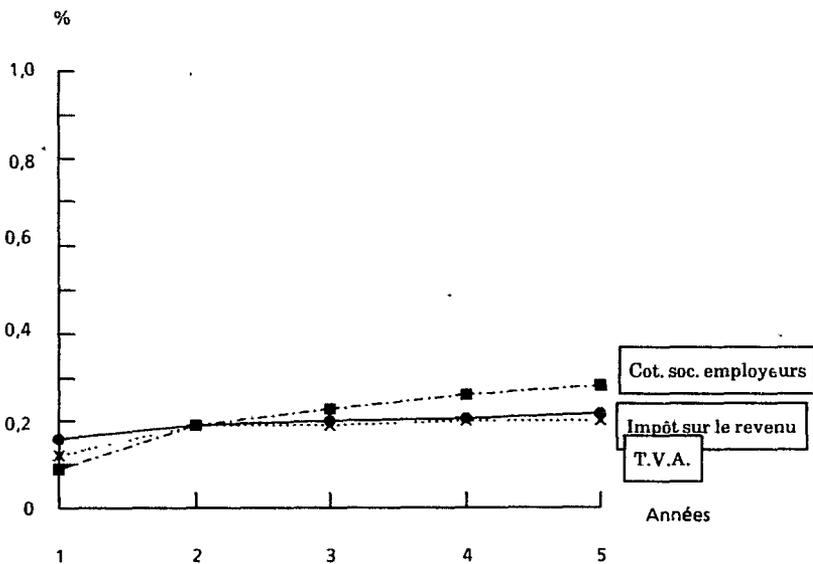
Réduire les cotisations sociales des entreprises assises sur les salaires serait un moyen de rendre notre système de prélèvements obligatoires un peu plus neutre à l'égard des choix des agents économiques, ce qui est précisément l'un des objectifs du Gouvernement.

**INCIDENCE SUR LE NIVEAU DU P.I.B.**  
**- avec hypothèse de changes fixes -**  
*(Ecart en % par rapport au niveau de référence)*

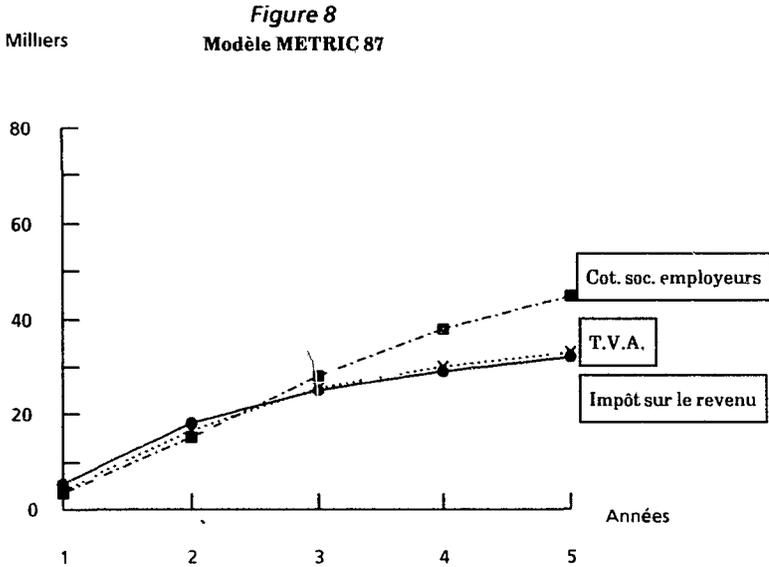
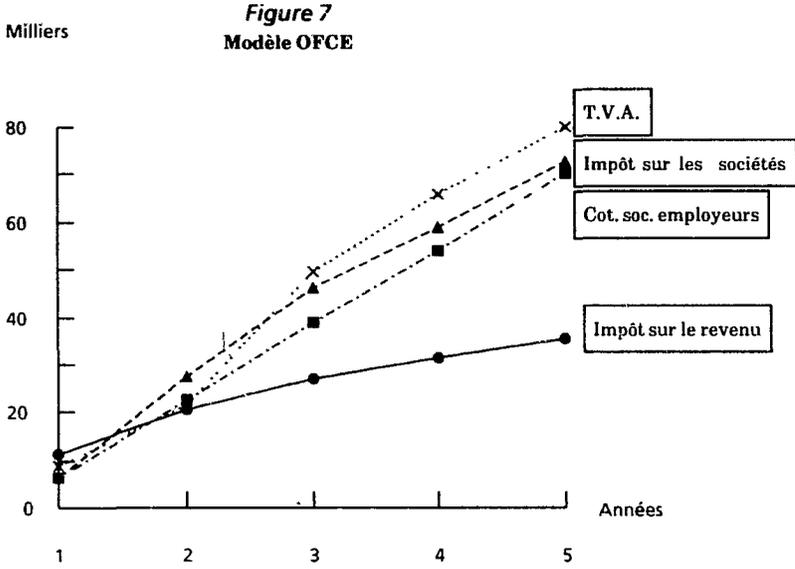
**Figure 5**  
Modèle OFCE



**Figure 6**  
Modèle METRIC 87

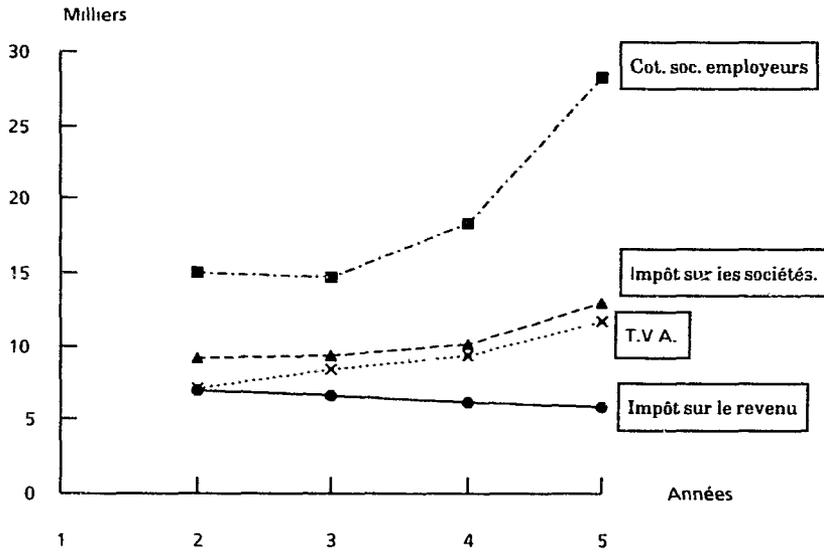


**INCIDENCE SUR LE NOMBRE D'EMPLOIS**  
**- avec hypothèse de changes fixes -**

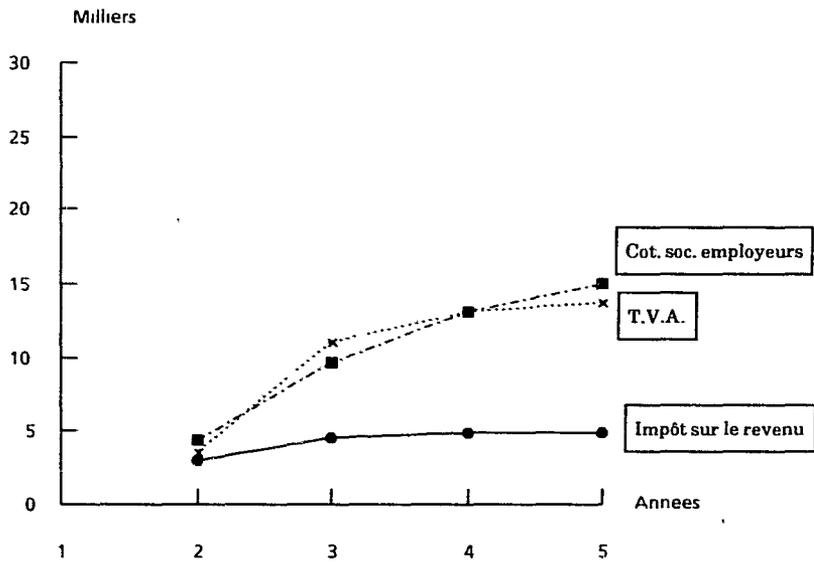


**NOMBRE D'EMPLOIS PAR MILLIARD DE FRANCS DE DEFICIT EXTERIEUR**  
**- avec hypothèse de changes fixes -**

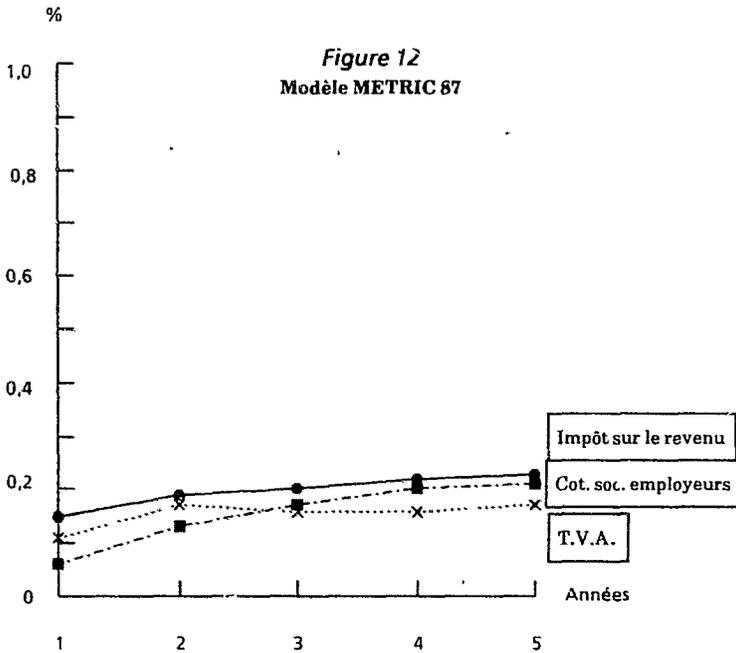
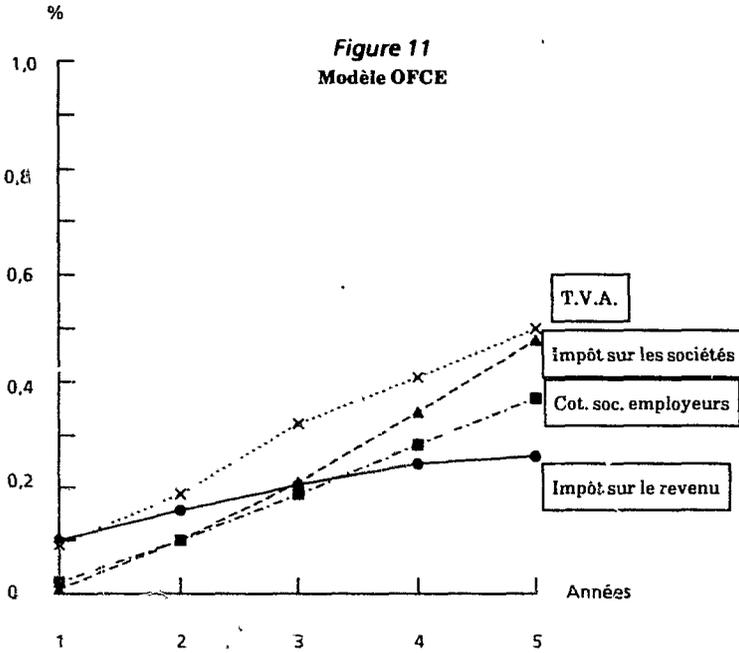
**Figure 9**  
**Modèle OFCE**



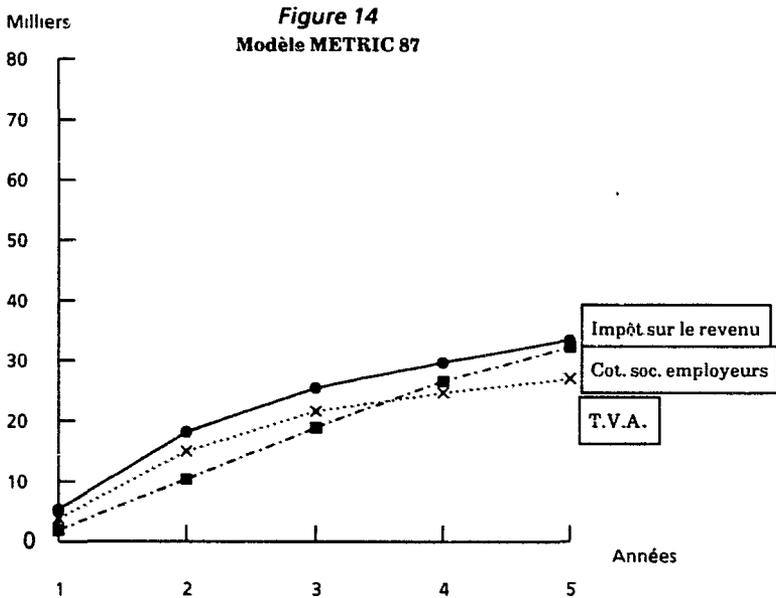
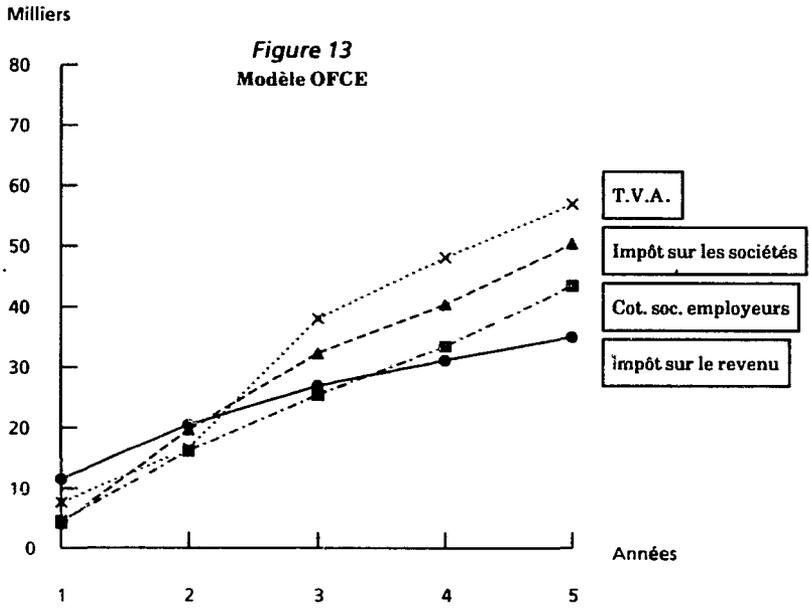
**Figure 10**  
**Modèle METRIC 87**



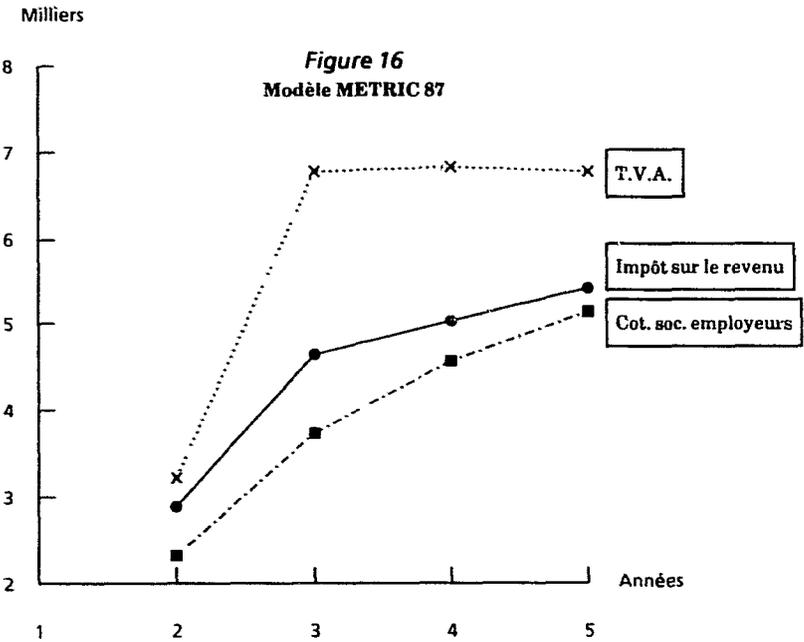
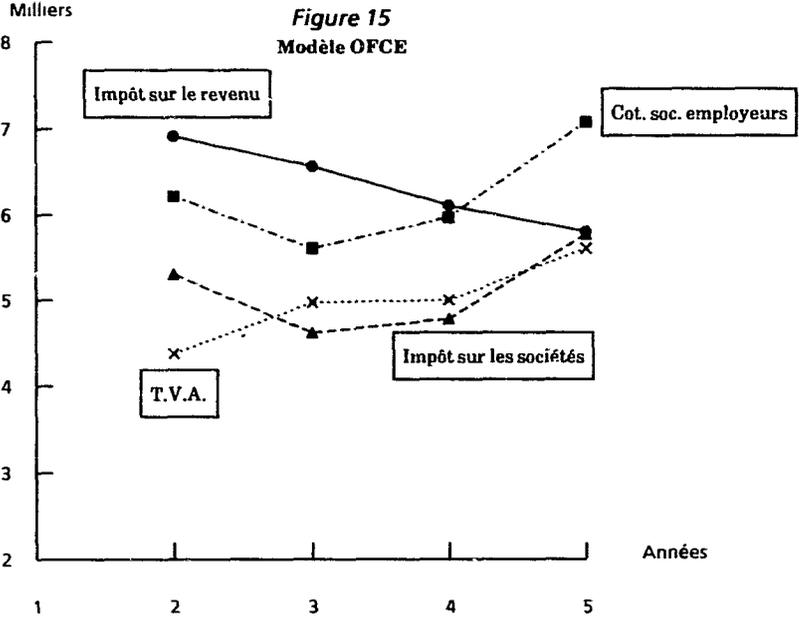
**INCIDENCE SUR LE NIVEAU DU P.I.B.**  
**- avec hypothèse de changes variables -**  
*(Ecart en % par rapport au niveau de référence)*



**INCIDENCE SUR LE NOMBRE D'EMPLOIS**  
**- avec hypothèse de changes variables -**  
*(Ecart en milliers par rapport au niveau de référence)*



**NOMBRE D'EMPLOIS PAR MILLIARD DE FRANCS DE DEFICIT EXTERIEUR**  
(Avec hypothèse de changes variables.)



# **ANNEXES**

ANNEXE N° 1  
UNE PROJECTION DES FINANCES PUBLIQUES  
A L'HORIZON 1992

Note établie en octobre 1987  
par le service des études législatives (cellule économique).

SOMMAIRE

	Pages
Avertissement .....	41
I. — Conception générale de l'étude .....	43
A. — <i>Le scénario macroéconomique de base</i> .....	43
B. — <i>Principales hypothèses retenues pour la projection des finances publiques</i> .....	45
II. — Les transferts sociaux .....	48
A. — <i>La projection des dépenses</i> .....	48
B. — <i>Le financement des transferts sociaux</i> .....	54
III. — La projection tendancielle des recettes fiscales (Etat, collectivités locales, C.E.E.) .	62
A. — <i>Hypothèses de départ</i> .....	62
B. — <i>Résultats de la projection</i> .....	63
IV. — Dépenses et besoin de financement des administrations centrales .....	65
A. — <i>Les dépenses hors charges de la dette</i> .....	66
B. — <i>Besoin de financement et charges de la dette</i> .....	70
V. — Variante portant sur les dépenses militaires .....	74
A. — <i>Hypothèses de travail</i> .....	74
B. — <i>Résultats de la variante</i> .....	75
VI. — Quelques points de repère sur les finances locales .....	77
A. — <i>Les dépenses hors charges de la dette</i> .....	78
B. — <i>Les charges de la dette</i> .....	79

*La projection des finances publiques a été établie à l'aide des modèles spécialisés de la Direction de la Prévision (dont les structures correspondent au nouveau système de comptabilité nationale, base 1980) et à partir d'un scénario macroéconomique construit avec le modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. (estimé dans le cadre de l'ancien système de comptabilité nationale, base 1970).*

*La variante relative aux dépenses militaires a été calculée sur le modèle D.M.S.*

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

## AVERTISSEMENT

Pas plus que celles qui l'ont précédée, la **projection** à moyen terme des finances publiques établie cette année par la Cellule économique ne peut être considérée comme une **prévision**.

Compte tenu des seuls problèmes actuellement mesurables (par exemple, on n'évoque pas l'incidence que pourrait avoir sur les dépenses hospitalières l'épidémie de SIDA), l'exercice a pour objet de mettre à la disposition des sénateurs des **éléments de diagnostic**, sans préjuger les inflexions que les pouvoirs publics pourraient décider.

En effet, les évolutions décrites dans cette étude ne sauraient passer pour **l'illustration d'une politique**. Elles peuvent simplement servir de **base de réflexion** pour appréhender les problèmes à résoudre.

Dans cet esprit, la projection présentée dans cette note a le **caractère hybride d'un exercice exploratoire** :

- elle n'est pas à strictement parler **"tendancielle"** car un exercice techniquement convenable ne peut pas s'affranchir des contraintes de l'équilibre macroéconomique ;

- à l'inverse, elle n'est pas aussi **"normative"** que le serait une projection illustrant les objectifs à moyen terme énoncés dans le projet de loi de finances pour 1988.

En résumé, cette projection n'est **"normative"** que dans la mesure nécessaire à sa **compatibilité avec les équilibres macroéconomiques**.

Mais cela ne peut être techniquement obtenu sans la **définition d'hypothèses**, comme toujours, discutables. C'est pour faciliter cette discussion que la présentation des résultats de la projection s'accompagne toujours de l'exposé des hypothèses auxquelles ils sont associés. Dans le même esprit, des indications sont données sur les incidences d'hypothèses alternatives.

Cependant ces diverses hypothèses ont finalement un caractère second par rapport aux **évolutions macroéconomiques** décrites dans le scénario qui a servi de base à la projection des finances publiques. Or, dans ce scénario macroéconomique (établi pour ainsi dire "en amont"), on a retenu une **évolution des salaires** du secteur privé qui détermine directement quelques caractéristiques importantes de la projection des finances publiques (construite "en aval") : en 1992, le pouvoir d'achat de la **masse salariale brute** serait supérieur de 10 % à son niveau de 1986, compte tenu, à la fois, des **hypothèses** faites sur le pouvoir d'achat du **salaires moyen** par tête, et de la baisse du **nombre des emplois** qui résulte du scénario.

Il en résulte une **évolution "spontanée" des ressources publiques** (notamment du produit des cotisations sociales) beaucoup plus favorable que dans un scénario où le pouvoir d'achat de la masse salariale aurait stagné.

Mais, à partir du moment où le pouvoir d'achat des salariés des entreprises progresse, quelle hypothèse faut-il faire sur les **prestations sociales** jusqu'ici liées aux salaires et sur les traitements et les pensions de la **fonction publique** ?

On a ici retenu l'**hypothèse** d'un certain lien entre, d'une part, l'évolution du pouvoir d'achat des salariés des entreprises et, d'autre part, celle du pouvoir d'achat des retraités, des chômeurs et des fonctionnaires. Une **hypothèse alternative** aurait consisté à retenir pour ces dernières catégories sociales un simple maintien du pouvoir d'achat, ce qui, au bout de cinq années, aurait conduit à un "décrochage" important de leur niveau de vie par rapport à celui des salariés, mais aurait appréciablement limité la progression des dépenses publiques.

Aussi, compte tenu du caractère exploratoire de cette étude, l'**intérêt des chiffres** cités doit-il s'apprécier, moins par rapport à leur **précision statistique** qu'en fonction de leur aptitude à illustrer les problèmes qui se posent aux responsables politiques et à hiérarchiser leur acuité.

Au demeurant, un **"bouclage" complet** de l'exercice aurait nécessité que, une fois connus, les résultats de la projection des finances publiques soient réintroduits dans le modèle macroéconomique ayant servi à construire le scénario de départ. Cette itération ne pouvait pas être réalisée dans le délai imparti pour l'aboutissement de cette étude, mais il est clair qu'elle aurait conduit à **réviser en baisse** la croissance du **pouvoir d'achat** des ménages et donc la **croissance économique**. A leur tour, les résultats de cette révision auraient affecté la projection des finances publiques dans un sens défavorable.

\*  
\* \*  
\*

## I. — CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

**Ce nouvel exercice d'exploration des perspectives à moyen terme des finances publiques est analogue, dans ses principes et dans ses objectifs, à ceux qui ont été réalisés dans les années passées.**

**Le fondement macroéconomique** en est constitué par un scénario établi à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E. : à partir notamment des hypothèses retenues par les spécialistes de l'environnement international de la France sur l'évolution de nos principaux partenaires commerciaux, ce scénario décrit à grands traits un cheminement de l'économie française compatible avec l'équilibre de la balance des paiements courants.

Analyser l'évolution des **finances publiques** associée à ce scénario est l'objet de la présente étude. Pour ce faire, il a été une nouvelle fois fait appel aux **modèles spécialisés** de la Direction de la prévision auxquels on a fourni, d'une part les résultats du scénario macroéconomique de base et, d'autre part, les hypothèses complémentaires nécessaires à une analyse des finances publiques plus détaillée que celle qu'il est possible de mener à l'aide du seul modèle macroéconomique.

### A. — Le scénario macroéconomique de base.

Au printemps dernier, la « cellule économique » a mis à la disposition des sénateurs les résultats de **deux scénarios à l'horizon 1992** entre lesquels les principales différences découlaient des hypothèses plus ou moins favorables faites sur l'environnement international (1).

Le **scénario retenu ici** est proche du scénario n° 2 présenté au printemps (il se caractérise en particulier par une croissance moyenne de nos principaux partenaires n'excédant pas 2,5 % par an) actualisé au cours de l'été. L'essentiel de cette **actualisation** a consisté à prendre en compte le jugement que l'on pouvait porter au mois de juillet sur l'évolution de **l'économie française en 1987** : révision en baisse du **taux de croissance** et du **solde des paiements courants**.

Ainsi, la base de départ de la projection à moyen terme s'est-elle trouvée modifiée défavorablement et cela a nécessité une **adaptation des hypothèses relatives à la politique salariale**.

En effet, dans ce type d'exercice, on convient de simuler une amélioration du pouvoir d'achat des salaires qui, d'une part, ne rejoigne que progressivement (et sans jamais les dépasser) les progrès de la productivité et qui, d'autre part, maintienne la demande des ménages à un niveau compatible avec l'équilibre de la balance des paiements courants.

Le modèle D.M.S. n'ayant pas encore été réestimé à partir de la nouvelle base 1980 de la comptabilité nationale, les principaux résultats du scénario présentés dans le tableau ci-après sont exprimés dans l'ancienne **base 1979**.

---

(1) Ces deux scénarios ont été publiés dans le rapport d'information fait par M. Bernard BARBIER, au nom de la Délégation pour la planification, sur le IV<sup>e</sup> colloque de réflexion économique organisé, sous l'égide de la délégation, le 14 mai 1987 (n° 253, 1986-1987).

Tableau n° 1

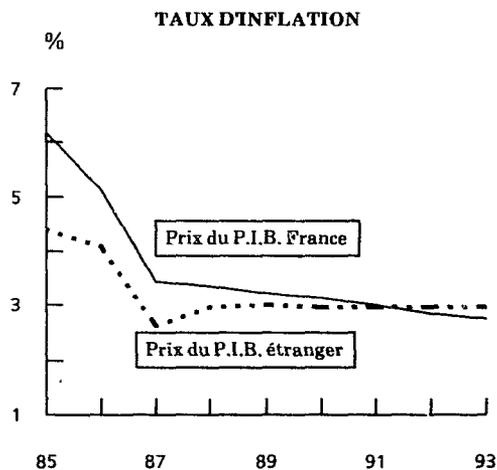
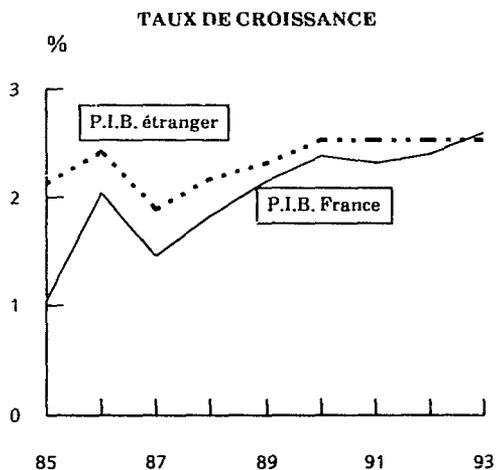
**PRINCIPAUX RESULTATS DU SCENARIO  
MACROECONOMIQUE SERVANT DE BASE A LA PROJECTION  
DES FINANCES PUBLIQUES**

(Dans le système de comptabilité nationale base 1970)

	1987-88 (moyenne annuelle)	1989-90 (moyenne annuelle)	1991-92 (moyenne annuelle)
<b>A- POURCENTAGES ANNUELS DE VARIATION :</b>			
1. P.I.B.marchand :			
- Volume .....	1,5	2,3	2,4
- Prix .....	3,4	3,2	2,9
2. POUVOIR D'ACHAT :			
- Salaire brut par tête (1) .....	0,9	2,1	2,4
- Revenu disponible des ménages .....	0,8	2,1	2,2
3. CONSOMMATION DES MENAGES :			
- Volume .....	1,5	2,0	2,2
- Prix .....	3,3	3,2	2,9
4. INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES (volume)(2) .....			
	4,7	4,6	4,8
<b>B- VARIATIONS EN MILLIERS PAR AN :</b>			
1. Nombre d'emplois dans l'économie .....	- 85	- 60	- 50
2. Nombre de chômeurs .....	+ 190	+ 170	+ 150
<b>C- ECARTS FRANCE-ETRANGER (en points par an)</b>			
1. Taux de croissance du P.I.B. ....	- 0,5	- 0,15	- 0,15
2. Taux d'inflation .....	+ 0,7	+ 0,2	0

(1) Salariés des branches marchandes.

(2) Y compris grandes entreprises nationales.



Sur les années 1987-1988, cette projection à moyen terme n'a pas pu incorporer les prévisions les plus récentes. Le profil qu'elle décrit est approximatif et les évaluations fournies en francs en 1970 ne sont pas identiques aux résultats du nouveau système de comptes nationaux, base 1980.

Au-delà du court terme, le scénario décrit **une croissance du P.I.B.** qui reste inférieure à 2,5 % l'an (soit un peu moins que chez nos principaux partenaires), ce qui s'avère insuffisant pour arrêter la baisse du **nombre des emplois**. **L'inflation** se ralentit jusqu'à ne plus excéder celle qui serait observée en moyenne chez nos partenaires.

On doit noter que ce scénario incorpore l'hypothèse d'une évolution de notre **système de T.V.A.** allant dans le sens de **l'harmonisation européenne**. Reprenant les hypothèses qui avaient été retenues dans le rapport d'information n° 213 publié au mois de mai par la Délégation pour la planification, on a simulé une **réduction à deux du nombre des taux** (conformément aux orientations proposées par la commission des Communautés européennes) qui n'entraîne **pas de perte de recettes** : la suppression du taux majoré a été supposée compensée par une hausse des autres taux.

Au terme d'un processus s'étalant sur toute la période de projection (de façon à éviter des à-coups brusques sur les prix), la structure des taux ainsi simulée comporterait :

- un **taux normal** compris entre 18,8 % et 19,2 % ;
- et un **taux réduit** compris entre 7 et 8 % (selon l'hypothèse choisie pour le taux normal).

Comme on l'indiquait dans le rapport précité, ces modifications financièrement équilibrées n'auraient pas d'incidences macroéconomiques discernables par le modèle D.M.S., en dépit d'effets sectoriels non négligeables. De ce fait, les résultats présentés dans le tableau n° 1 ne sont pas tributaires des hypothèses faites sur la modification des taux de T.V.A.

Aucune modification touchant **l'assiette de la T.V.A.** n'a été introduite dans le scénario macroéconomique mais une variante portant sur la déductibilité de la taxe grevant les produits pétroliers et les véhicules automobiles acquis par les entreprises est étudiée dans une autre note (« Variantes de politique fiscale »).

### **B. — Principales hypothèses retenues pour la projection des finances publiques.**

Les travaux antérieurs de la cellule économique relatifs aux tendances des prélèvements obligatoires et les conclusions qu'en a tirées la Délégation pour la planification (1) incitent à **ne pas considérer le taux global de prélèvements obligatoires comme une variable stratégique**. C'est un indicateur comptable dont le niveau est tributaire des conventions posées pour sa définition.

Du point de vue macroéconomique, **la question essentielle** est la suivante : est-ce que les difficultés que suscite le financement des transferts sociaux vont entraîner une augmentation des prélèvements sur les entreprises ou bien peuvent-elles trouver leurs solutions au sein du secteur « ménage » (par hausse des prélèvements et/ou par réduction des prestations) ?

— Dans le premier cas, il y aurait accroissement des **transferts de ressources des entreprises vers les ménages** : cela aurait bien évidemment des conséquences macroéconomiques importantes qui devraient s'étudier en tenant compte de la politique salariale ;

---

(1) Voir rapport d'information n° 60 (1986-1987) présenté par M. Bernard L'arbier.

— Dans le second cas, il y aurait simplement **redistribution** des ressources entre les ménages et, pour les modèles macroéconomiques utilisés par la « cellule économique », il est en l'occurrence à peu près indifférent de diminuer les prestations versées aux ménages ou d'accroître les prélèvements sur leurs revenus : c'est l'hypothèse choisie dans la présente étude.

Cette sorte de « **neutralité macroéconomique** » du financement des transferts sociaux par les ménages autorise à suivre une démarche consistant à **analyser séparément** :

- d'une part, le financement des transferts sociaux ;
- d'autre part, l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat et des collectivités locales.

### *1. Hypothèses sur les transferts sociaux.*

On a retenu le principe d'un **équilibre régime par régime** — ou risque par risque — et année par année. Ce principe ne pouvant pas être respecté à législation constante, on a fait les hypothèses suivantes :

**a) Les prestations vieillesse** seraient indexées sur les salaires nets.

Il s'agit d'une **hypothèse intermédiaire** entre :

— l'indexation sur les salaires bruts qui, compte tenu des hausses de cotisations sociales supposées dans la projection, entraînerait des gains de pouvoir d'achat plus importants pour les retraités que pour les salariés en activité ;

— la simple indexation sur les prix qui, compte tenu de l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés dont on a fait l'hypothèse dans le scénario macroéconomique, se traduirait par un « décrochage » important des retraites par rapport aux revenus d'activité.

**b) Pour préserver l'équilibre des différents régimes**, les hypothèses techniques retenues comportent **des majorations de recettes qui pèsent essentiellement sur les ménages** :

— pour le régime général d'**assurance maladie**, recours à un prélèvement sur l'ensemble des revenus ;

— pour le régime général d'**assurance vieillesse**, majoration des cotisations des salariés ;

— pour les **autres régimes** (retraites complémentaires, chômage, agents des collectivités locales), augmentation des cotisations des employeurs et des salariés.

En sens inverse, on a supposé que :

— les cotisations des entreprises au titre des **accidents du travail** seraient diminuées à concurrence de l'excédent potentiellement dégagé par ce régime ;

— l'excédent que devrait dégager à moyen terme la « **structure financière** » (1) (à condition que l'Etat ne retire pas sa participation actuelle) serait annulé par une rétrocession de recettes à l'assurance-chômage.

---

(1) Financement des préretraites et du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires (voir p. 58).

## 2. Hypothèses sur la politique budgétaire et fiscale de l'Etat.

Exercice exploratoire de caractère technique, cette projection veut décrire des tendances générales à partir desquelles peuvent être étudiées des politiques plus « volontaristes ».

On n'a donc pas cherché à illustrer les objectifs à moyen terme énoncés dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances : allègements d'impôts de 15 milliards de francs par an et réduction de 15 milliards de francs par an du déficit du budget de l'Etat.

La prise en compte de ces objectifs aurait nécessité des hypothèses de réduction des dépenses de l'Etat dont l'ampleur n'aurait pas correspondu à l'esprit d'une projection qui, sans être vraiment « tendancielle », ne saurait être trop normative, sauf à perdre son caractère exploratoire.

Cependant, à partir de cette projection de base, des variantes de politique fiscale ont été établies de façon à mettre à la disposition des sénateurs des éléments leur permettant d'apprécier et de comparer les effets de différents types d'allègements d'impôts : T.V.A., impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, cotisations sociales des entreprises (1).

Pour construire la présente projection, on a adopté la démarche suivante :

a) Les hypothèses relatives à l'évolution des dépenses civiles sont affectées par deux aléas :

— les taux d'intérêt : compte tenu de leur niveau actuellement très élevé, on a généralement tendance, dans les projections à moyen terme, à supposer que les taux d'intérêt réels baisseront ; cette hypothèse a sur la situation financière de l'Etat un effet favorable qui devrait être jugé trop optimiste si l'on considérait que les taux d'intérêt ne baisseront pas ;

— la politique salariale : compte tenu de l'hypothèse faite d'une progression du pouvoir d'achat des salariés du secteur privé, on a supposé que les traitements de la fonction publique bénéficieraient eux aussi d'une certaine revalorisation de leur pouvoir d'achat ; sur ce point, la projection est donc moins restrictive que la pratique observée ces dernières années.

b) Pour les dépenses militaires, on a supposé, dans la projection de référence, que le niveau de dépenses d'équipement prévu pour 1991 par la loi de programmation ne serait atteint qu'en 1992, mais on a étudié, en variante, l'incidence d'une évolution de ces dépenses strictement conforme à la loi (cf. cinquième partie de la note).

c) En matière fiscale, la projection conserve sur l'ensemble de la période la législation prévue pour 1988. La seule mesure nouvelle porte sur le passage progressif à un système de T.V.A. à deux taux, mais on a vu plus haut (cf. paragraphe A) que les modifications simulées étaient budgétairement équilibrées.

d) A partir de ce jeu d'hypothèses et des évolutions macroéconomiques décrites dans le scénario sous-jacent, la présente projection fait apparaître un besoin de financement de l'Etat qui est un résultat de la projection : il ne correspond pas à un objectif recherché *a priori*.

---

(1) Voir annexe n° 2.

## II. - LES TRANSFERTS SOCIAUX

### A. - La projection des dépenses.

Avant d'examiner point par point les hypothèses de départ retenues et les résultats de la projection pour les différentes catégories de transferts sociaux, il paraît nécessaire d'en prendre une vue d'ensemble au moyen des tableaux ci-après.

#### 1. Les tableaux d'ensemble. (Tableaux n° 2 et 3.)

Les deux tableaux présentés ci-dessous sont construits suivant les conventions du nouveau système de comptabilité nationale.

Selon ces conventions, la dotation globale des hôpitaux n'est plus classée en prestations sociales mais en subventions.

Les préretraites du Fonds national pour l'emploi et des contrats de solidarité ainsi que le Fonds de solidarité pour l'indemnisation du chômage (1) n'apparaissent plus dans les opérations des régimes d'assurances sociales mais dans celles des administrations centrales.

Enfin, les systèmes de retraites propres à certaines grandes entreprises nationales sont rattachés aux comptes de ces dernières et ne sont donc pas traités dans cette note.

Le tableau n° 2 retrace les taux de croissance en francs constants des principales catégories de dépenses des régimes d'assurances sociales.

Tableau n° 2

#### TAUX DE CROISSANCE EN FRANCS CONSTANTS DES PRESTATIONS SOCIALES ET DES DOTATIONS AUX HOPITAUX VERSEES PAR LES REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES

(% par an)

	Entre 1986 et 1989	Entre 1989 et 1992
<b>A - PRESTATIONS SOCIALES :</b>		
1° - Santé (hors dotation aux hôpitaux) .....	1,5	4,1
2° - Maternité-famille .....	- 0,5	1,6
3° - Vieillesse-survie .....	3,4	4,1
dont :		
<i>Prestations versées par le régime général</i>	5,1	5,4
4° - Chômage (assurance) .....	6,0	6,35
<b>B- DOTATIONS VERSEES AUX HOPITAUX</b>	3,0	2,4
<b>ENSEMBLE</b> .....	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>
dont :		
<i>Dépenses du régime général</i> .....	2,3	3,8
Pour mémoire :		
Taux de croissance du P.I.B. (aux prix 1970)	1,8	2,4

(1) L'assurance-chômage et les préretraites « garantie de ressources » (à la charge de l'association pour la structure financière) restent dans les régimes d'assurances sociales.

Ces résultats sont naturellement dépendants des hypothèses de départ qui seront précisées plus loin.

On retiendra ici que, sur l'ensemble de la période, les charges des régimes sociaux augmentent nettement **plus vite que le P.I.B.** Cela est vrai pour toutes les catégories de prestations autres que les prestations familiales.

Ce hiatus entre le taux de croissance du P.I.B. et celui des transferts sociaux entraîne une augmentation de leur « poids » exprimé en pourcentage du P.I.B. Cette tendance est mise en évidence dans le **tableau n° 3** où l'on a fait figurer, en sus des dépenses des régimes d'assurances sociales au sens de la comptabilité nationale, les prestations sociales versées par l'Etat, les autres administrations centrales et les collectivités locales.

**Tableau n° 3**  
**PRESTATIONS SOCIALES ET DOTATION DES HOPITAUX**  
(En milliards de francs et en % du P.I.B.)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1986	1989	1992	1986	1992	Variation 1986-92
<b>A - PRESTATIONS VERSEES PAR LES REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES</b>						
1° - Santé (hors dotation aux hopitaux) .....	267,5	308,4	380,0	5,35	5,55	+ 0,2
2° - Maternité-famille .....	119,8	130,1	149,0	2,4	2,2	- 0,2
3° - Vieillesse-survie .....	437,8	534,2	658,4	8,7	9,65	+ 0,95
dont : Prestations versées par le régime général .....	(165,7)	(212,6)	(272,4)	(3,3)	(4,0)	(+ 0,7)
4° - Chômage (assurance) .....	52,7	69,3	91,1	1,05	1,35	+ 0,3
<b>B - DOTATIONS VERSEES AUX HOPITAUX .....</b>	133,7	161,1	189,5	2,65	2,75	+ 0,1
<b>Total A + B .....</b>	<b>1 011,5</b>	<b>1 203,1</b>	<b>1 480,0</b>	<b>20,15</b>	<b>21,5</b>	<b>+ 1,35</b>
dont : Charges du régime général .....	(598,9)	(708,0)	(843)	(11,95)	(12,65)	(+ 0,7)
<b>C - PRESTATIONS SOCIALES VERSEES PAR LES AUTRES ADMINISTRATIONS .....</b>	<b>224,1</b>	<b>258,2</b>	<b>308,9</b>	<b>4,45</b>	<b>4,5</b>	<b>+ 0,05</b>
dont :						
1° - Pensions civiles et militaires de l'Etat .....	83,4	96,4	117,2	1,65	1,7	+ 0,05
2° - Pensions d'anciens combattants .....	23,1	23,0	24,0	0,45	0,35	- 0,1
3° - Fonds de solidarité-chômage .....	9,2	13,2	16,7	0,2	0,25	+ 0,05
4° - Autres prestations de l'Etat pour l'emploi .....	39,6	39,5	47,0	0,8	0,7	- 0,1
5° - Prestations sociales des collectivités locales .....	22,9	25,9	29,3	0,45	0,45	0
<b>REGROUPEMENT PAR CATEGORIES DE DEPENSES</b>						
- Santé (A1 + B) .....	401,2	469,5	569,5	8,0	8,3	+ 0,3
dont : Hospitalisation .....	(181,1)	(215,3)	(253,9)	(3,6)	(3,7)	(+ 0,1)
- Pensions (A3 + C1 + C2) .....	544,3	653,6	799,6	10,85	11,7	+ 0,85
- Emploi (A4 + C3 + C4) .....	101,5	122,0	154,8	2,0	2,25	+ 0,25

Schématiquement, ce tableau montre qu'entre 1986 et 1992, le poids des charges des régimes d'assurances sociales exprimé en pourcentage du P.I.B. s'élève de près de 1,4 point, se décomposant de la manière suivante :

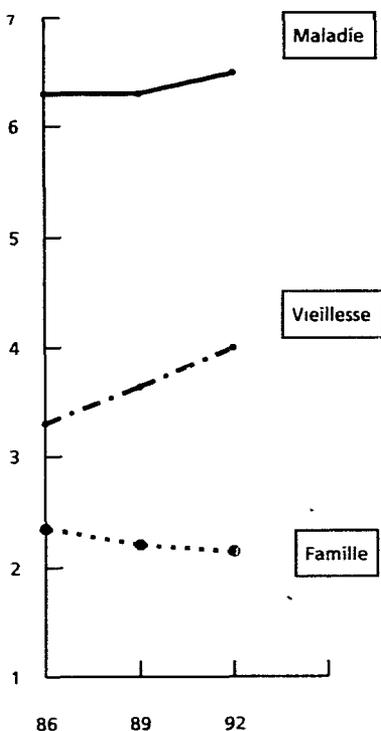
Santé .....	+ 0,3 point
Famille .....	- 0,2 point
Vieillesse .....	+ 1 point
Chômage .....	+ 0,3 point
<b>Total .....</b>	<b>+ 1,4 point</b>

Pour le régime général seul, les résultats sont les suivants :

Santé .....	+ 0,2 point
Famille .....	- 0,2 point
Vieillesse .....	+ 0,7 point
<b>Total .....</b>	<b>+ 0,7 point</b>

**CHARGES DU REGIME GENERAL**

% du P.I.B.



## 2. Les dépenses de santé.

Pour chacune des principales catégories de dépenses, on présentera parallèlement les hypothèses retenues et les résultats.

### a) Hospitalisation :

En 1987, cette catégorie de dépenses représente à peu près **50 % des charges de l'assurance maladie-accidents du travail** (tous régimes) (1).

En **début de période** (1987-1988), l'évolution de ces dépenses est affectée par deux tendances contraires :

- les mesures prises par le Gouvernement pour freiner la progression des dépenses de santé ;
- l'incidence du rééquilibrage de la Caisse de retraite des agents des collectivités locales (à laquelle sont affiliés les personnels hospitaliers) qui a nécessité une majoration des cotisations employeurs (2).

A **partir de 1989**, les dépenses progressent au rythme d'à peu près 2,5 % l'an en francs constants, en fonction des hypothèses suivantes :

- le salaire brut moyen par tête des personnels bénéficie d'une augmentation de pouvoir d'achat de 2 % l'an (3) ;
- en sus de cet accroissement « automatique » de charges, les budgets des hôpitaux publics se voient allouer dans la projection **une marge de croissance de 1 % par an** (la prolongation des tendances observées sur le passé aurait conduit à retenir un taux au moins égal à 2 %).

Ces hypothèses ne tiennent pas compte de l'incidence que l'épidémie de SIDA aura sur les dépenses hospitalières d'ici 1992.

### b) Autres prestations en nature :

Les dépenses ici examinées correspondent, en 1987, à **environ 35 % des dépenses d'assurance maladie** (tous régimes).

L'application du « plan de rationalisation de l'assurance maladie » devrait se traduire, **en 1987**, par une baisse du volume des prestations hors hospitalisation. Ce plan ferait encore sentir ses effets sur l'évolution observée en 1988.

A **partir de 1989**, la projection ne comporte aucune nouvelle hypothèse de diminution des **taux de remboursement** des dépenses par l'assurance maladie. Les facteurs d'augmentation qui entrent alors en jeu sont les suivants :

a - Pour les **honoraires médicaux**, les hypothèses faites correspondent à une progression du pouvoir d'achat par tête des médecins identique à celle dont les salariés bénéficient dans la projection. Compte tenu de l'augmentation du nombre des praticiens, les charges de l'assurance maladie augmenteraient à ce titre de près de 6 % par an en francs constants sur la période 1988-1992.

b - Pour l'augmentation du volume des dépenses de **pharmacie, d'auxiliaires médicaux, d'analyse-biologie et d'optique-orthopédie**, on a retenu des hypothèses qui se situent sensiblement en deçà des tendances observées avant la mise en œuvre du dernier plan de rationalisation de l'assurance maladie.

---

(1) La proportion est analogue pour le régime général considéré isolément.

(2) En plus de la hausse des cotisations des assurés parallèle à celle qui est simulée pour l'ensemble des salariés.

(3) Ce taux, identique à celui qui est retenu par hypothèse pour les traitements de la fonction publique, est inférieur de 0,3 point au taux de croissance du pouvoir d'achat du salaire moyen dans le secteur privé. Il s'agit des salaires bruts qui, par hypothèse, supportent les mêmes hausses de cotisations que les salaires du secteur privé.

c) Ensemble des dépenses de santé :

Compte tenu des évolutions qui viennent d'être retracées pour les **prestations en nature** et d'une baisse du volume des **prestations en espèces** (1), le total des dépenses de santé (y compris maternité et accidents du travail) croîtrait en moyenne de **3,4 % par an** en francs constants entre 1988 et 1992.

3. Prestations familiales.

Compte tenu des données démographiques, le volume des prestations familiales aurait **tendance à diminuer** à législation constante.

A taux de cotisation inchangés, cette tendance spontanée aurait pour conséquence de mettre la Caisse nationale d'allocations familiales en situation excédentaire à partir de 1990.

L'hypothèse retenue dans la projection est que des **mesures nouvelles en faveur des familles** seraient alors prises à concurrence de l'excédent potentiel de la caisse. Cette hypothèse a pour effet de faire passer le taux annuel de croissance du volume des prestations familiales en fin de projection de **- 0,3 % à + 0,6 %**.

En francs courants, le montant supplémentaire de prestations ainsi allouées atteindrait 7,5 milliards de francs en 1992 (soit une majoration de l'ordre de 5 % par rapport à la tendance spontanée).

4. Prestations vieillesse.

Le principal facteur d'augmentation des prestations vieillesse est la **structure démographique**. Il s'ajoute le fait que la proportion des retraites à « **taux plein** » augmente en même temps que les salaires perçus au cours de la période servant de base au calcul des pensions.

Cet ensemble de « **facteurs de croissance en volume** » est évalué comme suit pour les principaux régimes de retraite :

- **régime général** : 4,6 % par an en moyenne entre 1987 et 1992, avec une tendance marquée à la décélération (de 5,4 % en 1988 à 3,7 % en 1992) ;

- **A.G.I.R.C.** (retraites complémentaires des cadres) : 7,4 % par an en moyenne (ce facteur-volume passe de 8,3 % en 1988 à 6,5 % en 1992).

- **A.R.R.C.O.** (retraites complémentaires des salariés non cadres) : 2,9 % par an en moyenne (3,5 % en 1988 et 2,5 % en 1992).

Sur l'ensemble de la projection, ce facteur de hausse tendancielle des prestations vieillesse est donc **en moyenne élevé** mais son **profil** d'évolution en cours de période reflète un **net ralentissement**.

Toutefois, cet élément modérateur n'est pas immédiatement sensible dans les résultats de la projection car **son incidence est masquée par l'hypothèse faite sur la revalorisation des pensions**.

Par hypothèse, ces dernières ont été indexées sur les salaires nets (2), ce qui représente un gain de pouvoir d'achat de 1 % par an en moyenne entre 1986 et 1992. Mais, parallèlement à ce qui est retracé pour l'augmentation des salaires, cette revalorisation des pensions est **concentrée sur la deuxième moitié de la période de projection** ; cela dissimule le ralentissement de la croissance « structurelle » du volume des pensions.

---

(1) Ces prestations représentent un peu plus de 15 % des dépenses de l'assurance maladie - accidents du travail. On suppose, dans la projection, que le nombre de jours indemnisés pour maladie baisse de 3 % par an et que le « volume » des rentes accidents du travail reste stationnaire.

(2) Sauf les retraites complémentaires des cadres qui continueraient d'être indexées sur les prix.

Si l'on avait choisi **une hypothèse de simple maintien du pouvoir d'achat** des retraites (au lieu d'une indexation sur les salaires nets), le taux d'accroissement en francs constants des pensions servies par la Caisse nationale d'assurance vieillesse aurait été à peu près le même **entre 1986 et 1989** que dans la projection ; mais, **entre 1989 et 1992**, il n'aurait été que de 4,2 % par an au lieu de 5,9 % : ces dépenses s'en seraient donc trouvées allégées de presque 5 % en 1992, soit à peu près 13 milliards de francs.

### 5. Les prestations-chômage et les préretraites.

La nouvelle comptabilité nationale classe dans deux secteurs différents :

— l'**assurance chômage** et le régime des préretraites « **garantie de ressources** » prises en charge par l'association pour la structure financière : ces régimes sont classés dans les administrations de Sécurité sociale ;

— les allocations « **chômage-solidarité** » (prises en charge par l'Etat) et les **préretraites « Fonds national de l'emploi et contrats de solidarité »** : ces dépenses sont imputées aux administrations centrales.

Compte tenu de l'augmentation du chômage retracée dans le scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques, le nombre des **chômeurs indemnisés** par l'U.N.E.D.I.C. (1) augmenterait de 36 % entre 1986 et 1992. Le nombre des chômeurs percevant l'allocation de solidarité (2) augmenterait d'un peu moins de 50 %. Au total, la proportion des chômeurs indemnisés resterait stable (soit 2/3 du nombre des chômeurs au sens du B.I.T.) mais le nombre des chômeurs relevant du régime de solidarité augmenterait plus vite que celui des chômeurs relevant du régime d'assurance.

Le système des préretraites « **garantie de ressources** » est en voie d'extinction : les effectifs concernés passeraient de 320 000 en 1986 à 43 000 en 1992.

Le nombre des préretraites « **Fonds national de l'emploi-contrats de solidarité** » passerait de 250 000 en 1986 à 195 000 en 1992.

On a supposé qu'à partir de 1989, les allocations de chômage et les préretraites seraient indexées sur le salaire net moyen par tête.

Finalement, **entre 1986 et 1992**, les taux de croissance annuels moyens, en francs constants, des différentes prestations seraient les suivants :

- Assurance chômage : + 6,2 % ;
- Chômage-solidarité : + 7,1 % ;
- Préretraites « **garantie de ressources** » : - 27,6 % ;
- Préretraites-F.N.E. et contrats de solidarité : - 0,3 %.

---

(1) En 1986, ce nombre s'élevait à 1 270 000, soit un peu plus de 50 % du nombre des chômeurs au sens du B.I.T.

(2) En 1986, ce nombre s'élevait à un peu plus de 410 000, soit 17 % du nombre des chômeurs au sens du B.I.T.

## B. — LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX.

### 1. *Remarques liminaires.*

L'avertissement figurant au début de cette note appelle l'attention du lecteur sur le **caractère fondamental des hypothèses** retenues en matière salariale dans le scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques.

Il faut ici illustrer cette importance par quelques chiffres.

Dans le scénario macroéconomique, le **pouvoir d'achat de la masse salariale brute** serait, en 1992, **supérieur de 10 %** à son niveau de 1986 (compte tenu, d'une part, de la progression du salaire moyen retenue par hypothèse et, d'autre part, de la baisse des effectifs employés retracée dans le scénario).

Toutes choses égales par ailleurs, on peut dire que, dans un tel scénario, le **produit des cotisations sociales** assises sur les salaires devrait être grosso modo supérieur de 10 % à ce qu'il serait dans un scénario où le pouvoir d'achat de la masse salariale serait simplement maintenu : en 1992, la différence serait de l'ordre de 115 milliards de francs pour l'ensemble des régimes sociaux, soit **1,7 % du P.I.B.**

Mais, compte tenu des hypothèses retenues pour la revalorisation des salaires du secteur privé, la projection des finances publiques suppose que les **prestations** traditionnellement liées aux évolutions salariales seraient indexées sur les salaires nets. Si l'on avait retenu l'hypothèse d'un **simple maintien du pouvoir d'achat** des prestations, les charges correspondantes auraient été réduites de **40 à 45 milliards de francs** en 1992 (0,6 % du P.I.B.) pour l'ensemble des régimes. De même, si l'on avait supposé que le pouvoir d'achat moyen des personnels des hôpitaux et des caisses de Sécurité sociale devait ~~seulement~~ être maintenu, l'économie aurait été d'un peu plus de **15 milliards de francs**.

**Au total**, on peut — à titre simplement illustratif — indiquer que la progression du pouvoir d'achat de la masse salariale incluse dans la projection induit un **gain de cotisations sociales de l'ordre de 110 à 115 milliards de francs** en 1992, tandis que les hypothèses d'indexation des prestations sociales et des salaires du secteur public entraînent un **supplément de charges de l'ordre de 60 milliards de francs**.

Pour le **régime général seul**, les chiffres sont respectivement d'environ **80 milliards de francs** pour le supplément de recettes et de **30 milliards de francs** pour le supplément de dépenses.

Une **autre hypothèse centrale** de la projection consiste — comme on l'a indiqué dans la première partie de la note — à **faire supporter par les ménages** la quasi-totalité des majorations de recettes nécessaires à l'équilibre des régimes sociaux.

Dans ces conditions, il aurait été à peu près équivalent, **du point de vue des équilibres macroéconomiques**, de **simuler une moindre revalorisation des prestations**, plutôt qu'une augmentation des prélèvements sociaux. Pour **laisser au lecteur une plus grande marge de réflexion**, des indications seront données au fur et à mesure sur quelques types d'équivalence.

On rappellera enfin que la projection simule un **équilibre des dépenses et des recettes régime par régime** et risque par risque, ce qui exclut, par exemple, que l'excédent d'une caisse du régime général puisse venir en déduction du déficit d'une autre.

L'année servant de base aux évolutions décrites est 1986 et on a supposé que les « mesures d'urgence » applicables jusqu'au milieu de 1988 ne seraient pas reconduites en l'état.

## 2. L'équilibrage de la Caisse nationale d'assurance maladie.

Dans la projection, le supplément de recettes nécessaire à l'équilibre financier de l'assurance maladie est obtenu par un **prélèvement direct sur les revenus des ménages.**

Compte tenu de l'abandon supposé de la cotisation salariale de 0,4 point applicable jusqu'au milieu de 1988 au titre du « plan d'urgence » (1), le prélèvement sur les revenus devrait atteindre près de 25 milliards de francs en 1989 et près de **50 milliards de francs en 1992.** Après déduction du produit virtuel de la cotisation instituée par le plan d'urgence, le **supplément net** de prélèvement atteindrait donc **40 milliards de francs en 1992.**

Le **taux du nouveau prélèvement** dont la projection fait l'hypothèse varierait selon l'ampleur de son assiette : si celle-ci était identique à celle de l'actuel prélèvement exceptionnel de 0,4 % perçu au profit de l'assurance vieillesse, le taux à retenir devrait atteindre **3,1 % en 1992.** Mais, si l'on optait pour une assiette comprenant l'ensemble des revenus des ménages, ce taux serait **seulement de 1,4 %.**

En regard de ces **40 milliards de francs (nets)** de recettes supplémentaires, on peut, à titre de comparaison, donner une évaluation de l'incidence de **hypothèses plus restrictives sur les dépenses** (au total, les exemples donnés ci-après équivalent à **26 milliards de francs en 1992**) :

### a) Dépenses hospitalières :

On a indiqué plus haut que l'hypothèse retenue pour l'évolution des dépenses hospitalières était stricte puisqu'elle limitait à 1 % par an la « marge de croissance en volume » (c'est-à-dire hors incidence des hausses de prix et de salaires) des budgets hospitaliers et qu'elle ne tenait pas compte des éventuelles conséquences de la propagation du SIDA.

En revanche, on a supposé que les salaires des personnels hospitaliers bénéficiaient des mêmes gains de pouvoir d'achat que les fonctionnaires de l'Etat (cf. quatrième partie de la note, paragraphe A-2).

Si l'on s'en tenait à maintenir le niveau actuel du pouvoir d'achat de la masse salariale, il en résulterait, pour la Caisse nationale d'assurance maladie, une économie de l'ordre de **9 milliards de francs en 1992.**

### b) Honoraires des médecins :

Si, au lieu de prendre pour hypothèse une hausse du revenu brut par tête des médecins parallèle à celle des salaires, on avait supposé que son pouvoir d'achat serait simplement maintenu, les charges du Régime général auraient été réduites d'environ **5 milliards de francs en 1992.**

### c) Prix des médicaments :

Dans la projection de référence, les prix des médicaments (hors « effet-qualité-spécialité ») augmenteraient comme la **moyenne des prix de la consommation.** En outre, l'hypothèse faite de l'abandon du **taux super-réduit de la T.V.A.** dans le cadre de l'harmonisation européenne renchérit le coût des médicaments.

Si l'on admettait que le pourcentage annuel de hausse des prix des médicaments (à spécialité constante) pourrait être inférieur de 1,5 point à la moyenne des prix de

---

(1) Le maintien de cette cotisation aurait procuré environ 8,6 milliards de francs en 1989 et 10 à 11 milliards de francs en 1992.

la consommation (1) et si l'on considérait que la future réglementation européenne pourrait être compatible avec le maintien d'un taux « super-réduit » de la T.V.A. pour les médicaments, l'économie pour l'assurance maladie serait de l'ordre de **4,5 milliards de francs** en 1992.

**d) Ticket modérateur :**

Dans la projection, le « ticket modérateur » applicable aux différentes prestations qui n'ouvrent pas droit au remboursement à 100 % n'a pas été modifié.

On peut indiquer qu'une augmentation uniforme de 5 points, d'ici à 1992, des différents « tickets modérateurs » (actuellement 25 %, 40 % et 60 %) permettrait une économie de remboursement de l'ordre de **6 milliards de francs**.

**e) Prestations en nature :**

La simple indexation des indemnités journalières sur les prix (au lieu des salaires nets) permettrait une économie un peu inférieure à **1,5 milliards de francs** en 1992.

*3. L'équilibrage de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.*

Dans cette projection, on a supposé que le prélèvement social sur le revenu servirait à équilibrer l'assurance maladie alors que pour l'assurance-vieillesse, on recourrait à des **majorations de cotisations des salariés**.

Le prélèvement exceptionnel de 0,4 % perçu en 1987 et 1988 au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse n'a donc pas été maintenu (sa reconduction aurait rapporté environ 5,2 milliards de francs en 1989 et 6,5 milliards de francs en 1992).

Dans ces conditions, le montant des **recettes à dégager** pour l'assurance vieillesse représente, selon la projection, un peu plus de **60 milliards de francs** en 1992, soit **4,9 points** de cotisation (s'ajoutant au 0,2 point institué par le « plan d'urgence » 1987-1988) (2).

Compte tenu de l'abandon du prélèvement exceptionnel de 0,4 %, le **montant net des ressources nouvelles simulées** dans la projection atteint donc à peu près **55 milliards de francs** en fin de période.

En regard de ce résultat, on peut faire observer que la simple **indexation des pensions sur les prix** (au lieu des salaires nets) se traduirait par une économie de l'ordre de **14 milliards de francs** en 1992.

Quant à l'incidence de l'**abaissement de l'âge de la retraite**, elle doit être commentée avec prudence.

Grosso modo, on peut estimer que l'abaissement à soixante ans de l'âge d'ouverture des droits a entraîné une baisse de l'ordre de 1,6 année de l'âge moyen de départ en retraite.

On fait l'hypothèse, dans la projection, que **l'effet de la mesure a maintenant atteint son maximum** et que l'âge moyen de liquidation des pensions ne baissera plus (3).

---

(1) Les prix des médicaments (à spécialité constante) augmenteraient alors de 1,6 % par an en moyenne.

(2) La majoration serait plus forte en début de période (+ 3 points d'ici 1989) qu'entre 1989 et 1992 (+ 1,9 point).

(3) Sous réserve de l'effet « mécanique » de la résorption du nombre des préretraités « garantie de ressources » dont les bénéficiaires n'entrent dans le régime général qu'à soixante-cinq ans.

En sens inverse, l'ampleur actuellement observée du recours par les entreprises aux possibilités de mettre les salariés en **préretraite** ne suggère pas que l'âge moyen de départ à la retraite pourrait s'élever dans les toutes prochaines années.

On se limitera donc à indiquer ici que, évalué par rapport aux tendances observées avant l'abaissement à soixante ans de l'âge d'ouverture des droits à pension, le coût de cet abaissement pour le régime général pourrait, « toutes choses égales par ailleurs », être de l'ordre de **25 milliards de francs** en 1992.

#### 4. La branche « accidents du travail ».

Cette branche dégage un excédent dont on a supposé qu'il serait annulé à partir de 1989 au moyen d'une **réduction des cotisations** des entreprises.

L'allègement ainsi simulé est de l'ordre de **4 milliards** en 1989 (soit 0,4 point de cotisation) et de **6,5 milliards** en 1992 (0,5 point de cotisation).

Si les **rentes et indemnités journalières** étaient simplement indexées sur les prix (au lieu des salaires nets dans la projection), les charges correspondantes auraient été réduites d'environ **1 à 1,5 milliards de francs** en 1992.

#### 5. La Caisse nationale d'allocations familiales.

Comme on l'a précédemment indiqué (paragraphe A-3°), la branche « prestations familiales » du régime général serait, à législation constante, excédentaire à partir de 1990 et l'on a simulé l'intervention, à due concurrence, de « mesures nouvelles » en faveur des familles (soit au total **7,5 milliards de francs** en 1992).

#### 6. Vue d'ensemble sur l'équilibre du régime général.

Compte tenu de l'évolution des dépenses résultant des hypothèses analysées au paragraphe A, on vient de détailler le dispositif dont la projection faisait l'hypothèse pour ajuster, branche par branche, le montant des recettes au montant des dépenses.

Il paraît utile de donner dans le tableau ci-dessous **une récapitulation de ce dispositif** et des **hypothèses alternatives** évoquées à titre incitatif en matière de restrictions de dépenses.

La première hypothèse alternative mentionnée dans ce tableau n'a pas été citée plus haut car elle concerne l'ensemble du régime général (et non une caisse en particulier) : il s'agit de la stabilisation, en francs constants, de la masse salariale versée par les différentes caisses à leur personnel (alors que, comme on l'a déjà indiqué plusieurs fois, la projection comporte une amélioration du pouvoir d'achat).

Tableau n° 4

**RECAPITULATION DES MESURES EVOQUEES A PROPOS DU REGIME GENERAL  
(Incidence en milliards de francs en 1992)**

	DISPOSITIF DE REEQUILIBRAGE SIMULE DANS LA PROJECTION	HYPOTHESES ALTERNATIVES EVOQUEES A TITRE INDICATIF EN MATIERE DE DEPENSES
ENSEMBLE DES CAISSES		- Simple maintien du pouvoir d'achat des personnels ..... - <b>3,0</b>
ASSURANCE-MALADIE	- Non-reconduction de la cotisation du Plan d'urgence ..... - 10,5 - Prélèvement sur les revenus des ménages (taux compris entre 1,4 % et 3,1 % selon l'assiette choisie) .... + 49,5  <b>Total</b> ..... + <b>39,0</b>	- Simple maintien du pouvoir d'achat des personnels hospitaliers ..... - 9,0 - Simple maintien du pouvoir d'achat des médecins ..... - 5 - Prix des médicaments ..... - 4,5 - Hausse de 5 points des tickets modé- rateurs ..... - 6,0 - Prestations en nature (simple main- tien du pouvoir d'achat) ..... - 1,5  <b>Total</b> ... .. - <b>26,0</b>
ASSURANCE VIEILLESSE	- Non-reconduction du prélèvement de 0,4 % sur le revenu imposable ..... - 6,5 - Augmentation de 4,9 points en 5 ans des cotisations salariés ..... + 61,0  <b>Total</b> .. .. . + <b>54,5</b>	- Simple maintien du pouvoir d'achat des pensions ..... - <b>14,0</b>  <i>(Pour mémoire : Le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite est évalué à 25 milliards de francs)</i>
ACCIDENTS DU TRAVAIL	- Baisse de 0,5 point des cotisations des entreprises ..... - 6,5	- Simple maintien du pouvoir d'achat des indemnités et rentes ..... - 1,5
FAMILLE		- Absence de "mesures nouvelles" ..... - 7,5
<b>TOTAL POUR L'ENSEMBLE DES BRANCHES</b>	<b>+ 87,0</b>	<b>- 52,0</b>

*7. L'équilibre des régimes complémentaires de retraite.*

Actuellement, l'Association pour la structure financière (A.S.F.) prend en charge le **coût de l'abaissement à soixante ans** de l'âge de l'ouverture des droits à la retraite qui pèse sur le régime complémentaire des cadres (A.G.I.R.C.) et sur celui des salariés non cadres (A.R.R.C.O.) (1).

Pour 1992, ce coût est estimé à un peu plus de **6 milliards** de francs pour l'A.G.I.R.C. et à un peu plus de **12 milliards** de francs pour l'A.R.R.C.O.

Les ressources de l'A.S.F. sont constituées, d'une part, par 2 points de cotisation-chômage (2), d'autre part, par une dotation de l'Etat (11,9 milliards de francs en 1987) qui représente à peu près un tiers des ressources.

En principe, l'A.S.F. devrait disparaître en 1990 et la question se pose donc de savoir s'il faut faire l'hypothèse que, d'une façon ou d'une autre, l'Etat maintiendra sa contribution ou si, au contraire, il cherchera à se désengager. La somme en jeu représente près de 14 milliards de francs à l'horizon de la projection.

On a ici fait l'hypothèse que cette participation serait maintenue.

(1) L'A.S.F. finance aussi le système des préretraites « garantie de ressources » dont on a vu plus haut qu'il s'éteindrait pratiquement en 1992.

(2) Actuellement, sur les 5,8 points de cotisation chômage (4,27 points employeurs + 2,31 points salariés), 2 points sont affectés à l'A.S.F.

Une **hypothèse contraire** aurait conduit à des hausses de cotisations aux régimes complémentaires de retraite plus importantes que celles qui sont décrites ci-après (1).

Sous cette hypothèse, le compte de l'A.R.R.C.O. resterait excédentaire dans la projection. En revanche, on a dû simuler, à partir de 1989, des **hausses de cotisations** (60 % employeurs - 40 % salariés) à l'A.G.I.R.C. et à d'autres régimes complémentaires dont le principal est l'I.R.C.A.N.T.E.C. (retraites complémentaires des agents non titulaires des administrations publiques).

Ces hausses représentent à peu près 3 milliards de francs en 1989 et **12 milliards de francs** en 1992 (dont 7,2 milliards de francs à la charge des employeurs et 4,8 milliards de francs à la charge des salariés).

#### 8. *L'équilibre de l'assurance-chômage.*

En **début de période**, la projection comporte une **hausse de cotisation-chômage** qui atteint 0,6 point en 1989 (soit 8,2 milliards de francs) répartie par moitié entre employeurs et salariés.

A **partir de 1990**, et en liaison avec l'hypothèse évoquée ci-dessus d'un maintien de la participation de l'Etat au financement du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires, on a pu simuler une **rétrocession à l'U.N.E.D.I.C.** d'une partie des 2 points de cotisation-chômage affectés à l'Association pour la structure financière. Cette rétrocession porte, en 1992, sur 18 milliards de francs (soit l'équivalent de 1,2 point de cotisation).

Dans ces conditions, les deux-tiers de la hausse de cotisation chômage dont on a dû faire l'hypothèse en début de période pourraient être annulés. Dès lors, en **1992**, les majorations de ressources incluses dans la projection au profit de l'U.N.E.D.I.C. sont les suivantes :

- **3 milliards** de francs correspondant à **0,2 point de cotisation** (répartis pour moitié entre employeurs et salariés) ;

- **18 milliards** de francs correspondant à la **rétrocession** à l'U.N.E.D.I.C. de 1,2 point de cotisation affecté à la structure financière.

On notera que, si l'on avait fait l'**hypothèse d'un simple maintien du pouvoir d'achat** des allocations de chômage au lieu de les indexer sur les salaires nets, les charges de l'U.N.E.D.I.C. auraient été réduites de **4,5 milliards** de francs en 1992 par rapport aux résultats de la projection. Il n'aurait alors plus été nécessaire de simuler une hausse de cotisations (sous réserve du transfert de recettes de l'A.S.F. vers l'U.N.E.D.I.C. dont on a fait l'hypothèse).

#### 9. *La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.)*

Dans la projection, on a appliqué à tous les régimes de retraite les mêmes hausses de cotisation que celles dont on a dû faire l'hypothèse pour équilibrer la caisse nationale d'assurance vieillesse (soit 4,9 points en sus du 0,2 point du «Plan d'urgence»).

Dans le cas de la C.N.R.A.C.L., ces hausses de cotisations des assurés permettraient de dégager des recettes nouvelles dont le montant atteindrait 6,8 milliards de francs en 1992.

---

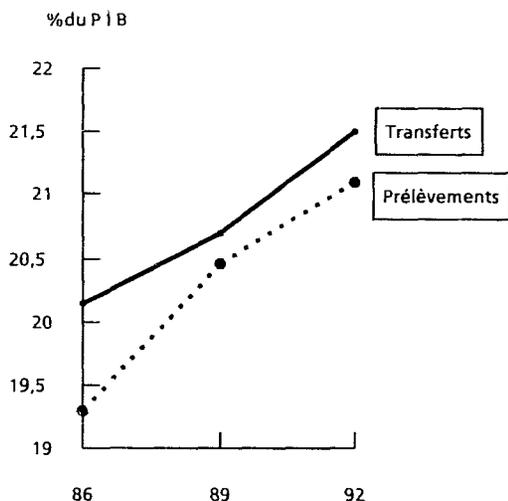
(1) En revanche, on peut indiquer que, si les retraites complémentaires des salariés non-cadres avaient été simplement indexées sur les prix et non sur les salaires nets, les charges de l'A.R.R.C.O. en auraient été réduites d'environ 5 milliards de francs en 1992.

Compte tenu de la majoration de 5 points des cotisations employeurs intervenue en 1987, l'achèvement du rééquilibrage est acquis dans la projection au moyen d'une nouvelle hausse de ces cotisations de 2,5 points (ce qui représente 3,3 milliards de francs en 1992).

Cette charge se répartit à peu près par moitié entre les collectivités locales et les hôpitaux (dans ce dernier cas, il y a répercussion sur les dépenses d'assurance maladie).

10. *Evolution générale des prélèvements obligatoires affectés aux régimes d'assurances sociales.*

TRANSFERTS ET PRELEVEMENTS  
DE SECURITE SOCIALE



Comme on le voit dans le graphique ci-contre, transferts et prélèvements sociaux évoluent de façon à peu près parallèle dans la projection : la croissance un peu plus rapide des prélèvements en début de période est due à la résorption du besoin de financement préexistant.

Exprimé en pourcentage du P.I.B., le poids des «**prélèvements sociaux**» (voir ci-dessous tableau n° 5) passerait de **19,3 % en 1986 à 21,1 % en 1992**, soit une augmentation de 1,8 point.

Tableau n° 5

**PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES  
AFFECTES AUX REGIMES D'ASSURANCES SOCIALES**  
(En milliards de francs et en % du P.I.B.)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1986	1989	1992	1986	1992	Variation 1986-92
<b>A - COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS .....</b>	<b>612,9</b>	<b>702,8</b>	<b>821,7</b>	<b>12,2</b>	<b>12,0</b>	<b>- 0,2</b>
<b>B - PRELEVEMENTS DIRECTS SUR LES MENAGES</b>						
1° - Cotisations sociales des salariés	250,9	341,8	430,5	5,0	6,3	+ 1,3
2° - Cotisations sociales des non-salariés .....	67,0	79,1	93,8	1,35	1,35	0
3° - Prélèvement sur les revenus ....	0,7	25,6	50,4	0	0,75	+ 0,75
<b>Total B .....</b>	<b>318,6</b>	<b>446,5</b>	<b>574,7</b>	<b>6,35</b>	<b>8,4</b>	<b>+ 2,05</b>
<b>C - IMPOTS ET TAXES AFFECTES .</b>	<b>36,7</b>	<b>41,1</b>	<b>47,2</b>	<b>0,75</b>	<b>0,7</b>	<b>- 0,05</b>
<b>TOTAL A + B + C .....</b>	<b>968,2</b>	<b>1 190,4</b>	<b>1 443,6</b>	<b>19,3</b>	<b>21,1</b>	<b>+ 1,8</b>
<i>Dont : Prélèvements au profit du régime général .....</i>	<i>642,3</i>	<i>787,4</i>	<i>965,9</i>	<i>12,8</i>	<i>14,1</i>	<i>+ 1,3</i>

Il ressort clairement de ce tableau que la principale conséquence des hypothèses de financement retenues dans la projection est de **déplacer le poids du financement des transferts sociaux vers les ménages**. On retrouve ici une hypothèse de base de scénario macroéconomique qui sous-tend la projection.

La baisse (en point de P.I.B.) des prélèvements sociaux sur les **entreprises** s'explique par le fait que la masse salariale augmente moins vite que le P.I.B. (sur l'ensemble de la projection, l'écart est au total de l'ordre de 3 %). Cet **allègement « automatique »** n'est pas remis en cause par les hausses de cotisations employeurs dont on a fait l'hypothèse au titre de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite et que compense partiellement la baisse des cotisations au titre des accidents du travail.

### III. — LA PROJECTION TENDANCIELLE DES RECETTES FISCALES (Etat, collectivités locales, C.E.E.)

#### A. — HYPOTHÈSES DE DÉPART.

Ainsi qu'on l'a déjà expliqué, cette projection ne cherche pas à **illustrer une politique d'allègement de la fiscalité**. Elle tend simplement à **fournir une base de référence** à partir de laquelle **des variantes de politique fiscale** peuvent être étudiées. Elle n'inclut donc **aucune hypothèse de réduction d'impôt** allant au-delà des mesures d'ores et déjà adoptées ou soumises au Parlement dans le projet de loi de finances pour 1988. Cependant, les pratiques habituelles d'indexation des différents barèmes ont été prolongées.

Cette projection peut donc être qualifiée de « tendancielle ».

Les seules modifications législatives dont elle fait l'hypothèse sont à relier aux **difficultés budgétaires de la C.E.E.** et au projet de **rapprochement des systèmes nationaux de T.V.A.** dans la perspective de l'achèvement du grand marché intérieur.

##### *1. Le financement de la C.E.E.*

Une réforme du financement de la Communauté économique européenne est attendue. On ne peut encore en préjuger le contenu, mais il n'est guère douteux qu'il se traduira par une augmentation des prélèvements obligatoires affectés à la C.E.E.

Aussi a-t-il paru nécessaire d'en tenir compte dans la présente projection, fût-ce de façon très prudente. La modification simulée correspond à **une moyenne** entre le souhait du Gouvernement de limiter les prélèvements de la C.E.E. à **1,1 % du P.I.B.** et les propositions de la commission qui tendraient à les faire passer à **1,3 % du P.I.B.**

Dans cet esprit, on a supposé que le **taux du prélèvement communautaire sur la T.V.A.** passerait de **1,4 %** de l'assiette T.V.A. en 1987 à **1,6 %** en 1988, puis progressivement, à **1,8 % en 1992.**

##### *2. La simplification de la structure des taux de la T.V.A.*

Comme on l'a indiqué dans la première partie de la note, on a fait l'hypothèse de modifications des taux de la T.V.A. s'inscrivant **dans le cadre des propositions soumises par la Commission au Conseil des communautés** au mois de juillet 1987.

Mais, reprenant les conventions techniques qui avaient été retenues dans l'exercice réalisé au printemps dernier à la demande de la Délégation pour la planification, on a cherché à simuler des mesures **financièrement équilibrées**. Dans ce but, la suppression progressive du taux majoré de T.V.A. a été supposée compensée par un ajustement des autres taux.

Il est clair que ces suppositions ne prétendent qu'**illustrer à grands traits** un cheminement envisageable. On peut concevoir qu'un système de T.V.A. reposant en principe sur deux taux s'accomode d'**exceptions ou de dérogations**, soit au niveau de l'ensemble de la Communauté, soit au niveau national.

Dans cet esprit, le cheminement retracé correspond à un **passage en quatre étapes** (échelonnées du 1<sup>er</sup> janvier 1989 au 1<sup>er</sup> janvier 1992) de l'actuelle structure à cinq taux (5,5 %, 7 %, 18,6 %, 28 %, 33,3 %), à un système fondé sur deux taux :

- un **taux normal** compris entre **18,8 % et 19,2 %** ;
- un **taux réduit** compris entre **7 % et 8 %**.

## B. - RÉSULTATS DE LA PROJECTION.

Compte tenu des hypothèses qui précèdent et des évolutions macroéconomiques qui sous-tendent la projection, les prélèvements obligatoires énumérés dans le tableau n° 6, et calculés en pourcentages du P.I.B., seraient affectés pour les mouvements suivants entre 1986 et 1992 :

- baisse de 0,8 point des prélèvements des **administrations centrales** ;
- stabilité des prélèvements affectés aux **collectivités locales** ;
- hausse de 0,2 point des **prélèvements communautaires**.

Tableau n° 6

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

	En milliards de francs			En % du P.I.B.		
	1986	1989	1992	1986	1989	1992
<b>ADMINISTRATIONS CENTRALES :</b>						
1. T.V.A. recouvrée .....	425,7	495,0	581,0	8,5	8,5	8,5
<b>A déduire</b> : T.V.A. communautaire ..	- 35,7	- 50,7	- 66,5	- 0,7	- 0,85	- 0,95
2. Taxe sur les carburants (T.I.P.P.) .....	96,5	110,2	126,3	2,0	1,9	1,85
3. Autres impôts liés à la production .....	122,9	136,9	155,7	2,35	2,35	2,25
4. Impôt sur les sociétés .....	99,5	120,9	144,0	1,95	2,05	2,1
5. Impôt sur le revenu (1) .....	224,6	244,2	297,1	4,45	4,2	4,35
6. Autres impôts sur le revenu et impôts en capital (1) .....	79,2	78,4	87,8	1,6	1,35	1,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>1 012,7</b>	<b>1 134,9</b>	<b>1 325,4</b>	<b>20,15</b>	<b>19,5</b>	<b>19,4</b>
<b>A déduire</b> : Transferts de recettes fiscales :						
- aux collectivités locales .....	- 101,4	- 118,9	- 139,4	- 2,0	- 2,05	- 2,05
- aux assurances sociales (1) .....	- 17,8	- 20,5	- 24,0	- 0,35	- 0,35	- 0,35
<b>TOTAL NET ADMINISTRATIONS CENTRALES</b> .....	<b>893,5</b>	<b>995,5</b>	<b>1 162,0</b>	<b>17,8</b>	<b>17,1</b>	<b>17,0</b>
<b>COLLECTIVITES LOCALES :</b>						
1. Impôts liés à la production .....	100,1	109,7	125,1	2,0	1,9	1,85
<i>dont</i> : Taxe professionnelle .....	(64,7)	(68,9)	(79,7)	(1,3)	(1,2)	(1,15)
2. Impôts sur les ménages .....	90,2	109,4	130,0	1,8	1,85	1,9
3. Recettes transférées par l'Etat .....	101,4	118,9	139,4	2,0	2,05	2,05
<b>TOTAL</b> .....	<b>291,7</b>	<b>338,0</b>	<b>394,5</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>
<b>C.E.E. :</b>						
1. T.V.A. communautaire .....	35,7	50,7	66,5	0,7	0,85	0,95
2. Autres prélèvements .....	13,4	14,2	16,3	0,3	0,25	0,25
<b>TOTAL</b> .....	<b>49,1</b>	<b>64,9</b>	<b>82,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>

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

La baisse du taux des prélèvements obligatoires des administrations centrales qui apparaît dans la **première moitié de la période** de projection (— 0,7 point) est la conséquence des allègements fiscaux intervenus en 1987 ou annoncés pour 1988.

Cette baisse est en réalité **sous-estimée pour une raison purement comptable** qui incite une nouvelle fois à relativiser la signification du concept de **taux de prélèvements obligatoires** :

— l'assujettissement des communications téléphoniques à la T.V.A. (sans majoration des tarifs) va se traduire par un allègement des charges des entreprises (de l'ordre de 6 milliards de francs, soit 0,1 % du P.I.B.) et la mesure sera neutre pour les ménages ;

— mais comptablement, cela entraîne une augmentation du rendement de la T.V.A. évaluée à un peu plus de 6 milliards de francs en 1988 (soit encore approximativement 0,1 % du P.I.B.), compensée par un moindre prélèvement de l'Etat sur le budget annexe des P. et T. (lequel ne constitue pas un « prélèvement obligatoire ») ;

— on peut donc dire qu'en 1988 **un écart égal à 0,2 % du P.I.B.** apparaîtra entre l'évolution du taux de prélèvements obligatoires et la véritable incidence économique de la mesure en question.

Comme pouvait le laisser prévoir l'hypothèse faite d'une **stabilité de la législation fiscale**, le taux de prélèvements obligatoires de l'Etat ne varie plus entre 1988 et 1991. Son fléchissement de 0,1 point en 1992 de projection est la contrepartie de l'accroissement des prélèvements communautaires.

Les tendances décrites pour les principales catégories d'impôts appellent les commentaires suivants :

— à partir de 1989, le produit de la T.V.A. évolue parallèlement au P.I.B. ;

— il en va de même pour l'**impôt sur les sociétés** ;

— le rendement de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers** progresse moins vite que le P.I.B. : la consommation de ces produits augmente elle-même plus modérément que le P.I.B. et tend, en outre, à se déplacer des produits les plus fortement taxés vers des produits taxés plus faiblement.

— l'augmentation du « poids » de l'**impôt sur le revenu** en fin de projection (malgré l'indexation de son barème sur les prix) résulte de l'amélioration du pouvoir d'achat des revenus des ménages, qui est elle-même — pour partie — la conséquence des hypothèses de revalorisation du pouvoir d'achat des salariés retenues dans la projection macroéconomique sous-jacente.

#### IV. — DÉPENSES ET BESOINS DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES (1)

S'il est relativement simple de définir ce que doit être une projection « tendancielle » des recettes publiques (il suffit de supposer que la législation fiscale n'est pas modifiée), il n'en va pas de même pour la projection des dépenses de l'État, surtout en une période où chaque loi de finances reflète la volonté des pouvoirs publics **d'infléchir les comportements** observés sur le passé.

Comme toujours, on a cherché à retenir ici **des hypothèses moyennes** tenant compte de ce que, dans **une projection à cinq ans**, il n'est pas toujours techniquement adéquat de simplement prolonger la tendance de la dernière année connue. Dès lors, l'appréciation que chacun peut porter sur le caractère plus ou moins restrictif des hypothèses choisies est fonction de la période de référence sur laquelle on se fonde.

Le tableau n° 7 présente, dans le **cadre de la comptabilité nationale**, les dépenses et le besoin de financement, non point de l'État au sens strict, mais de **l'ensemble des administrations centrales**.

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

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

C'est pour ces motifs que l'on raisonne ici sur l'ensemble des administrations centrales, étant précisé que, dans la projection, leur besoin de financement est pratiquement égal à celui de l'État.

---

(1) État + O.D.A.C. (organismes divers d'administrations centrales).

Tableau n° 7

**DEPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT  
DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**  
(Suivant les concepts de la comptabilité nationale base 1980)

	En milliards de francs			En % du P.I.B.			
	1986	1989	1992	1986	1989	1992	Variation 1986-92
<b>I - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES :</b>							
- Consommations intermédiaires .....	186,2	228,2	270,3	3,7	3,9	4,0	+ 0,3
<i>dont : militaires .....</i>	<i>(102,3)</i>	<i>(129,9)</i>	<i>(160,5)</i>	<i>(2,05)</i>	<i>(2,25)</i>	<i>(2,35)</i>	<i>(+ 0,3)</i>
- Rémunérations et cotisations sociales .....	340,7	376,0	430,7	6,8	6,4	6,3	- 0,5
- Investissements .....	38,6	44,1	48,6	0,8	0,75	0,7	- 0,1
- Autres dépenses .....	10,1	12,1	14,0	0,2	0,2	0,2	0
<b>TOTAL I .....</b>	<b>575,6</b>	<b>660,4</b>	<b>763,6</b>	<b>11,5</b>	<b>11,35</b>	<b>11,2</b>	<b>- 0,3</b>
<b>II - INTERETS VERSES .....</b>	<b>98,4</b>	<b>108,0</b>	<b>124,0</b>	<b>1,95</b>	<b>1,85</b>	<b>1,8</b>	<b>- 0,15</b>
<b>III - TRANSFERTS AUX AUTRES ADMINISTRATIONS .....</b>	<b>128,8</b>	<b>141,1</b>	<b>160,0</b>	<b>2,55</b>	<b>2,45</b>	<b>2,35</b>	<b>- 0,2</b>
<i>dont :</i>							
- Collectivités locales .....	49,0	52,1	58,9	0,95	0,9	0,85	- 0,1
- Assurances sociales .....	79,8	89,0	101,1	1,6	1,55	1,5	- 0,1
<b>IV - AUTRES TRANSFERTS :</b>							
- Transferts économiques .....	115,3	110,2	117,4	2,3	1,9	1,7	- 0,6
- Prestations sociales (1) .....	201,2	232,3	279,6	4,0	4,0	4,1	+ 0,1
- Coopération internationale .....	32,1	35,7	41,9	0,65	0,6	0,6	- 0,05
- Divers (2) .....	45,0	36,8	41,5	0,9	0,6	0,6	- 0,3
<b>TOTAL IV .....</b>	<b>393,6</b>	<b>415,0</b>	<b>480,4</b>	<b>7,85</b>	<b>7,1</b>	<b>7,0</b>	<b>- 0,85</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES .....</b>	<b>1 196,4</b>	<b>1 324,5</b>	<b>1 528,0</b>	<b>23,85</b>	<b>22,75</b>	<b>22,35</b>	<b>- 1,5</b>
<i>dont :</i>							
<b>TOTAL hors charges d'intérêt .....</b>	<b>1 098,0</b>	<b>1 216,5</b>	<b>1 404,0</b>	<b>21,9</b>	<b>20,9</b>	<b>20,55</b>	<b>- 1,35</b>
<b>BESOIN DE FINANCEMENT .....</b>	<b>121,4</b>	<b>128</b>	<b>124</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>- 0,6</b>
<i>dont :</i>							
<b>BESOIN DE FINANCEMENT hors   charges d'intérêt .....</b>	<b>23,0</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0,45</b>	<b>0,35</b>	<b>0</b>	<b>- 0,45</b>

(1) Voir tableau n°3

(2) La forte variation qui affecte ce poste en début de période correspond à une opération exceptionnelle intervenue en 1986 (annulation de dettes de la sidérurgie) et aux conventions retenues pour projeter les opérations du Fonds de stabilisation des changes.

**A. - LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES  
HORS CHARGES DE LA DETTE.**

*I. Consommations intermédiaires.*

L'évolution de cette catégorie de dépenses est principalement conditionnée par les hypothèses faites sur les dépenses militaires.

On a supposé ici que le niveau de dépenses d'équipement prévu pour 1991 dans la loi de programmation ne serait atteint qu'en 1992, mais on a étudié, en variante, l'incidence d'une exécution de la loi dans les délais prévus.

Le chiffrage de ces deux hypothèses est présenté dans la cinquième partie de la note.

On observera ici que, même en retenant l'hypothèse d'une exécution ralentie de la loi-programme, les dépenses militaires (hors dépenses de personnels) progresseraient **beaucoup plus vite que l'ensemble des dépenses des administrations centrales** : leur part dans cet ensemble passerait de 8,5 % en 1986 à 10,5 % en 1992.

Alors que, exprimé en pourcentage du P.I.B., le total des dépenses des administrations centrales baisserait de 1,5 point en six ans, le niveau **des dépenses militaires** (hors rémunérations) s'élèverait de **0,3 point**.

Hors dépenses militaires, on a supposé que les consommations intermédiaires de l'Etat croîtraient de 1 % par an en francs constants.

## 2. Frais de personnel.

### a) Niveau des effectifs :

Au-delà des mesures d'ores et déjà acquises pour 1987-1988, on a supposé qu'à partir de 1989, les effectifs des **services civils de l'Etat baisseraient de 0,4 % par an** (ce qui correspond à 6 000 emplois à temps plein). Un développement du travail à temps partiel pourrait aboutir à ce que la baisse réelle des effectifs soit plus limitée, à coût budgétaire identique.

Pour les **personnels militaires**, on a retenu l'hypothèse d'une baisse de 7 000 par an (soit 1,5 %).

### b) Politique salariale :

Comme on l'a précédemment souligné, le scénario macroéconomique servant de base à la projection des finances publiques comporte une hausse du pouvoir d'achat des **salariés du secteur privé** :

- dans les **activités industrielles**, le gain annuel de pouvoir d'achat du salaire brut moyen passerait de 2,3 % en 1989 à 2,9 % en 1992 ;
- dans les **activités tertiaires**, le taux de progression serait plus faible ;
- en **moyenne**, dans l'ensemble des branches marchandes, le pouvoir d'achat du salaire brut par tête s'améliorerait de 2,3 % par an entre 1988 et 1992.

Dans la présente projection, on a supposé que la progression du pouvoir d'achat du salaire moyen dans la **fonction publique** (1) serait la même que dans le secteur tertiaire marchand, soit 1,9 % en 1989, 2 % en 1990, 2,1 % en 1991 et 2,2 % en 1992.

Mais on a également supposé que les fonctionnaires se verraient appliquer les **mêmes majorations de cotisations-retraite** que les salariés relevant du régime général de Sécurité sociale (soit pratiquement un point de plus chaque année).

### c) Résultats :

Exprimées en pourcentage du P.I.B., la masse salariale et les cotisations sociales-employeurs versées par les administrations centrales baissent sensiblement en début de projection (de 6,8 % à 6,4 %). La tendance à la baisse est ensuite fortement atténuée par l'hypothèse faite sur l'amélioration du pouvoir d'achat des rémunérations.

---

(1) Actuellement, la base de calcul de l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique n'est pas le salaire moyen par tête, considéré comme le quotient de la masse salariale par le nombre d'agents « équivalents temps-plein ». On exclut en effet l'incidence des départs à la retraite qui entraînent automatiquement une baisse du salaire moyen (les agents en fin de carrière ont des rémunérations plus élevées que les nouveaux fonctionnaires qui les remplacent numériquement). Cette incidence varie d'une année sur l'autre, de 0,5 % à 1 % environ. Par exemple, si elle est évaluée à 1 %, on considérera que le pouvoir d'achat des fonctionnaires présents deux années consécutives est maintenu même si le salaire moyen par tête (y compris « glissement-vieillesse-technicité ») baisse de 1 %. (Pour une analyse de cette question, voir « Les carrières des fonctionnaires : une approche par le G.V.T. », par J.-Y. Fourrier, dans *Economie et Statistique* n° 191, septembre 1986).

On peut calculer que, si l'on avait retenu l'hypothèse d'un simple maintien du pouvoir d'achat du salaire moyen, l'économie réalisée sur ces dépenses aurait dépassé 35 milliards de francs en 1992 (sur les seules dépenses de personnel), soit un peu plus de 0,5 % du P.I.B.

### 3. Investissements.

Dans la projection, la F.B.C.F. des administrations centrales augmente, en volume, de 1,4 % par an en moyenne entre 1986 et 1992. Mais le profil d'évolution n'est pas régulier :

— jusqu'en 1989, la prise en compte du programme de construction de prisons a conduit à retenir une hypothèse d'assez forte progression (3,2 % par an en moyenne entre 1986 et 1989) ;

— ensuite, le volume de la F.B.C.F. des administrations centrales se contracterait (— 0,4 % par an en moyenne entre 1989 et 1992).

Compte tenu de ces hypothèses, le niveau des investissements des administrations centrales, exprimé en pourcentage du P.I.B., passerait de 0,8 % en 1986 à 0,7 % en 1992, soit une baisse de 0,1 point.

### 4. Transferts aux autres administrations

(autres que les transferts de recettes fiscales traités dans la troisième partie de la note).

Dans la projection, les concours de l'Etat aux collectivités locales et aux régimes de sécurité sociale qu'il subventionne augmentent moins vite que le P.I.B. (par rapport à une croissance parallèle au P.I.B., l'économie simulée représente 13 à 14 milliards de francs en 1992).

### 5. Transferts économiques.

Ce sont les économies simulées sur les transferts économiques qui sont, dans la projection, le principal facteur de modération des dépenses des administrations centrales.

On voit en effet, dans le tableau n° 7 présenté plus haut, que le montant de ces transferts est pratiquement le même, en francs courants, en 1992 qu'en 1986. Par rapport à une évolution parallèle à la croissance du P.I.B. L'économie ainsi réalisée représente, en 1992, 0,6 % du P.I.B., soit un peu plus de 49 milliards de francs.

On notera que les hypothèses retenues comportent une annulation progressive des aides à la construction navale et prolongent la tendance à la diminution du volume des bonifications d'intérêts.

### 6. Prestations sociales versées par les administrations centrales.

#### a) Pensions civiles et militaires :

Compte tenu de l'augmentation des effectifs de retraités de 1,5 % par an et de l'amélioration supposée du pouvoir d'achat des rémunérations de la fonction publique (cf. ci-dessus 2°), le montant de ces pensions passerait de 83,4 milliards de francs en 1986 à 117 milliards de francs en 1992, ce qui, dans les deux cas, correspond à environ 1,7 % du P.I.B.

Si l'on avait supposé que le salaire moyen dans la fonction publique ne bénéficierait d'aucun gain de pouvoir d'achat, l'économie réalisée sur ce poste aurait atteint un peu plus de 7 milliards de francs en 1992.

b) Pensions d'anciens combattants :

Compte tenu de l'indexation de ces pensions sur les traitements de la fonction publique et d'une diminution de 3,5 % par an en moyenne du nombre des pensionnés, ce poste de dépenses passerait de 23 milliards de francs en 1986 (0,45 % du P.I.B.) à 24 milliards de francs en 1992 (0,35 % du P.I.B.).

En l'absence de gains de pouvoir d'achat dans la fonction publique, ces dépenses auraient été minorées de 1,5 milliard de francs.

c) Fonds de solidarité pour l'indemnisation du chômage :

Ce fonds est alimenté par la contribution de solidarité des fonctionnaires, dont le produit passerait de 3,6 milliards de francs en 1986 à 4,7 milliards de francs en 1992 (soit + 1,3 % par an en moyenne en francs constants), et par une dotation budgétaire qui passerait de 6,5 milliards de francs en 1986 à 12,8 milliards de francs en 1992 (soit + 8,5 % par an en francs constants).

d) Allocations liées à l'emploi (travaux d'utilité collective, allocations préretraites — fonds national de l'emploi et contrats de solidarité, rémunération des stagiaires de la formation professionnelle) :

L'ensemble de ces allocations, qui se montait à près de 40 milliards de francs en 1986 (0,8 % du P.I.B.), atteint, dans la projection, 47 milliards de francs en 1992 (0,7 % du P.I.B.). Ces résultats correspondent au fait que l'on n'a fait l'hypothèse d'aucune « mesure nouvelle » pour ce type d'intervention.

7. Ensemble des dépenses hors charges d'intérêt.

Hors charges d'intérêt, les dépenses des administrations centrales qui équivalaient en 1986 à un peu plus de 23,8 % du P.I.B. (soit 1 100 milliards de francs) n'en représenteraient plus qu'un peu plus de 22,3 % en 1992 (1 400 milliards de francs). Si l'on exclut le poste « transferts divers » (cf. tableau n° 7) dont la variation n'a pas de signification économique, la baisse est de l'ordre de un point de P.I.B. et se décompose comme suit :

- Dépenses militaires .....	+ 0,3
- Autres consommations intermédiaires .....	0
- Masse salariale .....	- 0,5
- Investissements .....	- 0,1
- Transferts aux collectivités locales et à la Sécurité sociale	- 0,2
- Transferts économiques .....	- 0,6
- Prestations sociales .....	+ 0,1
Total .....	- 1,0

Comme on le verra dans la cinquième partie de la note, une exécution de la loi de programmation militaire dans les délais prévus conduirait à majorer les dépenses correspondantes d'un montant équivalent à 0,1 % du P.I.B. en 1992 (6 milliards de francs).

Inversement, ainsi qu'on l'a fait observer plus haut, une **hypothèse de non-revalorisation du pouvoir d'achat** du salaire moyen des fonctionnaires aurait entraîné sur la masse des rémunérations et des charges d'intérêt, une économie de l'ordre de **45 à 50 milliards de francs** en 1992 (soit un peu plus de 0,6 % du P.I.B.).

Enfin, bien que les prélèvements de la C.E.E. soient comptabilisés en réduction de recettes et non pas en dépenses, on doit rappeler ici l'incertitude que constitue, pour les finances publiques de la France, la réforme du financement de la C.E.E. actuellement en cours de négociation (*cf.* p. 62).

## B. — Besoin de financement et charges de la dette.

### 1. *Besoin de financement hors charges d'intérêt.*

Dans la première partie de la note, on a indiqué que le besoin de financement de l'Etat (1) constituait ici à proprement parler **un résultat** de la projection : **aucun objectif** n'a été retenu sur ce point dans les hypothèses de départ.

On a pu constater, à la lecture du tableau n° 7 présenté plus haut, que la projection se soldait, à l'horizon 1992, par **une annulation du besoin de financement** des administrations centrales **hors charges d'intérêt**. Il s'agit là d'un point de passage obligé sur la voie d'une **stabilisation du niveau de la dette publique** exprimé en pourcentage du P.I.B.

Ce résultat de la projection dépend avant tout de son **contexte macroéconomique** : une croissance plus soutenue, une inflation plus ralentie auraient conduit à un meilleur résultat ; à l'inverse, une croissance plus lente ou une inflation plus forte dégraderaient le solde budgétaire.

En second lieu, le résultat de la projection dépend des **hypothèses spécifiquement définies** pour le domaine des finances publiques.

Au fil des développements, on a donné des indications sur l'incidence d'**hypothèses alternatives**, en particulier pour ce qui est de l'évolution des rémunérations. Mais ces indications étaient « **purement comptables** » en ce sens qu'elles ne tenaient pas compte des rétroactions de l'environnement macroéconomique.

Or, quand on raisonne au niveau macroéconomique, on observe généralement (*cf.* Annexe n° 2) que la variation du solde budgétaire constatée « **ex post** » (c'est-à-dire après prise en compte des enchaînements macroéconomiques induits) est inférieure à l'**évaluation faite « ex ante »** du coût ou du rendement de la mesure étudiée : une majoration de recettes ou une restriction de dépenses aura finalement moins d'effet sur le solde budgétaire que ne l'indique son chiffre initial ; et il en va de même évidemment d'un allègement d'impôt ou d'une augmentation de la dépense publique.

### 2 *Hypothèses sur les taux d'intérêt.*

Dans une projection à moyen terme qui ne cherche pas à imaginer des situations extrêmes, mais à esquisser un cheminement servant de base de référence, les hypothèses de taux d'intérêt ont nécessairement un caractère conventionnel.

---

(1) Dans la projection, le besoin de financement de l'Etat est pratiquement identique, année par année, à celui de l'ensemble des administrations centrales.

Il ne faut donc pas chercher à justifier celles qui ont été retenues ici par une quelconque théorie économique.

On a simplement supposé que **les taux d'intérêt réels baisseraient** progressivement au cours de la période de projection : en 1992, le taux réel à long terme passerait en dessous de 4 %, soit un taux nominal un peu inférieur à 7 %, et le taux du marché monétaire a été supposé inférieur de un point au taux à long terme.

Ces hypothèses ont naturellement une incidence directe sur les charges d'intérêt de l'Etat : par exemple, si l'on avait retenu des taux d'intérêt supérieurs de 1 point, sur l'ensemble de la période, à ceux qui ont servi de base à la projection, le montant des intérêts versés par l'Etat en 1992 aurait été majoré de près de 15 milliards de francs.

### *3. Evolution de la dette de l'Etat compte tenu des recettes de privatisation.*

Les recettes de privatisation peuvent être utilisées :

- soit pour désendetter (ou moins endetter) l'Etat ;
- soit pour doter en capital les entreprises publiques (ce qui, en comptabilité nationale, n'a pas d'incidence sur le besoin de financement de l'Etat).

**Seule la part des recettes de privatisation affectée au désendettement de l'Etat** influe sur les résultats de la projection, dans la mesure où elle entraîne une réduction des charges d'intérêt. On a supposé que cette part serait de **30 milliards de francs par an** de 1988 à 1990 (l'évaluation retenue pour 1987 étant de 50 milliards de francs).

Par ailleurs, on a supposé qu'au cours de la période de projection, 80 % du total des charges annuelles de trésorerie (déficit budgétaire + amortissement de la dette) seraient couverts par des émissions obligataires.

La bonne compréhension du tableau n° 8 ci-dessous présentant l'évolution de la dette publique nécessite une explication sur la façon dont est traitée en 1988 l'arrivée à échéance de l'emprunt 7 %-1973 indexé sur l'or.

On a considéré le remboursement de cet emprunt comme une opération normale de gestion de la dette. Mais, suivant les conventions de la comptabilité publique, l'emprunt 7 %-1973 n'est **actuellement comptabilisé que pour son montant à l'émission** (6,5 milliards de francs). C'est seulement au moment de son « refinancement » que l'incidence de son indexation apparaîtra dans le montant de la dette publique.

Dans la projection, cette **augmentation purement comptable** de la dette publique qui apparaît en 1988 est évaluée à un peu plus de **48 milliards de francs**, soit 0,9 % du P.I.B.

**Tableau n° 8**  
**ENCOURS DE LA DETTE BRUTE DE L'ETAT**  
**(En milliards de francs et en % du P.I.B.)**

	1980	1986	1989 (1)	1992
<b>En milliards de francs</b>				
- Dette à moyen et long terme ....	120	520	790	1 050
- Bons en compte courant .....	83	370	419	520
- Autres .....	211	305	294	290
<b>Total .....</b>	<b>414</b>	<b>1 195</b>	<b>1 503</b>	<b>1 860</b>
<b>Total en % du P.I.B. ...</b>	<b>14,7</b>	<b>23,8</b>	<b>25,8</b>	<b>27,3</b>

(1) Compte tenu de la prise en compte de l'indexation de l'emprunt 7 %-1973 qui équivaut à 0,9 % du P.I.B.

Exprimé en pourcentage du P.I.B., l'encours de la dette brute de l'Etat, qui avait crû de 1,6 point par an entre 1980 et 1986, ne croîtrait plus que de 0,4 point par an (hors effet de la prise en compte de l'indexation de l'emprunt 7 %-1973) au cours de la période de projection. Comme on le rappelait plus haut, le ratio dette publique/P.I.B. ne peut pas se stabiliser tant que subsiste un déficit budgétaire hors charges d'intérêt et que le taux d'intérêt réel reste supérieur au taux de croissance du P.I.B.

L'affectation au désendettement de l'Etat d'une partie des recettes de privatisation dont on a retenu l'hypothèse (140 milliards de francs au total entre 1987 et 1990) entraîne une réduction de 2,8 points du ratio dette/P.I.B. à l'horizon de la projection (soit 27,3 % en 1992 au lieu de 30,1 % en l'absence des privatisations).

Par ailleurs, si l'on avait pris comme hypothèse des taux d'intérêt réels supérieurs chaque année de 1 point à ceux qui ont été retenus dans la projection, le ratio dette/P.I.B. aurait été majoré de 0,7 point en 1992.

#### 4. Les intérêts versés par l'Etat.

En 1986, le montant des intérêts versés par l'Etat était de 93,5 milliards de francs, soit 1,9 % du P.I.B. (contre 0,8 % en 1980).

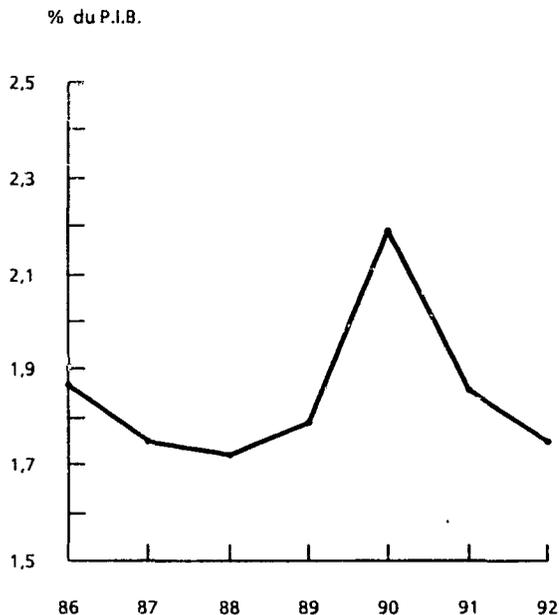
Compte tenu notamment de la baisse des taux dont on a fait l'hypothèse, les intérêts versés par l'Etat ne représenteraient pas plus de 1,8 % du P.I.B. en 1992 (soit 120 milliards de francs).

Mais, comme le montre le graphique ci-dessous, les charges d'intérêt devraient connaître en 1990 une forte augmentation transitoire (équivalant à 0,4 % du P.I.B.) imputable au versement des intérêts capitalisés sur les obligations renouvelables du Trésor (O.R.T.) émises en 1984 (1).

---

(1) Cet effet atteint son maximum en 1990, car les émissions d'O.R.T., d'une durée de vie de six ans, ont été de un milliard de francs en 1983, 31 milliards de francs en 1984 et 7,5 milliards de francs en 1985.

### INTERETS VERSES PAR L'ETAT



On notera qu'en l'absence de **produits de privatisation** affectés à l'amortissement de la dette, le montant des intérêts versés par l'Etat se serait trouvé majoré de **14 milliards** de francs en 1992 (soit environ 0,2 % du P.I.B.).

Il en aurait été de même si l'on avait pris, pour les niveaux des **taux d'intérêt réels**, des hypothèses supérieures de 1 point, sur l'ensemble de la période, à celles qui ont été retenues dans la projection.

## V. VARIANTE PORTANT SUR LES DÉPENSES MILITAIRES

(Indications sur l'incidence macroéconomique de ces dépenses.)

### A. - Hypothèses de travail.

Au printemps dernier, le Parlement a adopté la loi de programme relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991.

Dans la projection des finances publiques à l'horizon 1992, tout comme dans le scénario macroéconomique qui lui a servi de base, on a retenu l'hypothèse d'une évolution des dépenses militaires un peu plus lente que celle que prévoit la loi de programmation militaire : on a supposé que le niveau de dépenses prévu pour 1991 ne serait atteint qu'en 1992 (1).

On se propose d'étudier ici, à l'aide du modèle D.M.S., comment les résultats du scénario macroéconomique seraient modifiés si l'on supposait que la loi de programmation était exécutée dans les délais prévus.

Le tableau n° 9 compare les taux d'accroissement des consommations intermédiaires des administrations publiques militaires retenus dans la projection de référence à ceux qui seraient conformes à la loi-programme. Le tableau n° 10 présente les niveaux correspondants de ces dépenses en milliards de francs 1987.

Tableau 9

#### TAUX DE CROISSANCE DU VOLUME DES CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES MILITAIRES (En % par an)

	1988	1989	1990	1991	1992
Hypothèse retenue dans la projection de référence ....	3,2	4,1	4,1	4,2	4,2
Hypothèse conforme à la loi de programmation .....	4,8	5,0	5,0	5,1	4,2 (1)

(1) La loi de programmation venant à son terme en 1991, on a retenu pour 1992 le même taux de croissance que dans la projection de référence.

---

(1) On calcule que, suivant la loi de programme, le niveau des consommations intermédiaires militaires des administrations devrait passer de 113 milliards de francs en 1987 à l'équivalent de 137,5 milliards de francs 1987 en 1991. Dans la projection de référence ce niveau n'est atteint qu'en 1992.

Tableau 10

**NIVEAU DES CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES MILITAIRES**  
(En milliards de francs 1987)

	1987	1988	1989	1990	1991	Total 1987 à 1991	1992
A - Dans la projection de référence ..	113,2	116,8	121,6	126,6	131,9	<b>610,1</b>	137,5
B - Dans la variante conforme à la loi-programme .....	113,2	118,6	124,6	130,8	137,5	<b>624,7</b>	143,3
Ecart B - A .....	0	+ 1,8	+ 3	+ 4,2	+ 5,6	<b>+ 14,6</b>	+ 5,8

L'exercice vise seulement à **décrire l'incidence d'un supplément de dépenses militaires**. Pour qu'il constitue à proprement parler un scénario alternatif par rapport à la projection de référence, il faudrait en toute rigueur le compléter par une ou plusieurs variantes de diminution des dépenses civiles ou d'augmentation des recettes fiscales, de façon à ce que le solde budgétaire ne soit pas affecté.

Pour les besoins de l'analyse on suppose donc, dans le présent exercice, que le surcoût des dépenses militaires **ne soit pas « gagé »** par des économies sur d'autres dépenses publiques ou par un accroissement des recettes.

On notera qu'en fin de projection le supplément de dépenses militaires équivaldrait annuellement à un peu moins de 6 milliards de francs 1987, soit à peu près **0,1 % du P.I.B.** de l'année 1992.

Il reste à préciser la façon dont ce supplément de dépenses se répartirait entre les diverses catégories de biens et services répertoriés dans le modèle D.M.S.

S'agissant de dépenses d'équipement, c'est bien évidemment la **branche des biens d'équipement** qui est la plus concernée : 87 % des dépenses supplémentaires lui seraient affectées ; le reste se répartirait entre les branches bâtiment (un peu moins de 4 %), énergie et industries autres que les biens d'équipement (un peu moins de 4 % également) et enfin les branches tertiaires (un peu moins de 6 %).

**B. — Résultats de la variante.**

Il est toujours tentant de se servir d'un modèle comme on appuie sur le bouton de quelque appareil automatique et d'en lire les résultats sans trop s'interroger sur la structure du modèle.

Un tel comportement serait ici bien imprudent.

On vient de voir en effet que, dans la variante étudiée, le supplément de dépenses militaires se porte pour près de 90 % sur les biens d'équipement. Or, on sait que le **contenu en importations** des biens d'équipement est, en moyenne, très élevé. Mais, pour les matériels destinés aux Armées, ce contenu est inférieur à la moyenne. Pour le calcul de cette variante, il a donc fallu corriger sur ce point les équations du modèle, de façon à ce qu'il ne surestime pas le gonflement des importations lié à un supplément de dépenses militaires.

Compte tenu de cette correction, les principaux résultats de la variante peuvent se résumer ainsi :

### *1. Incidence sur l'activité économique nationale.*

En 1992, le P.I.B. atteint un niveau supérieur d'à peu près 0,1 % au niveau de référence (1), la production de la branche des biens d'équipement étant majorée de presque 0,25 %.

Le nombre d'emplois dans l'économie se trouve accru de 11.000.

### *2. Incidence sur le solde extérieur.*

Le modèle décrit une détérioration du solde extérieur qui équivaldrait en 1992 à 3,7 milliards de francs 1987.

### *3. Incidence sur le solde des finances publiques.*

Comme on l'observe habituellement en étudiant les résultats d'un modèle, le supplément d'activité économique induit par un accroissement du déficit budgétaire exerce un effet favorable sur la situation des finances publiques, de telle sorte que le déficit constaté « *ex post* » est inférieur à celui dont on a fait l'hypothèse « *ex ante* ».

En l'occurrence, pour un surcoût de dépenses qui atteint, en 1992, 5,8 milliards de francs 1987, le besoin de financement des administrations n'est aggravé que de 3,8 milliards de francs 1987, soit les deux tiers seulement du « déficit *ex ante* ».

Finalement, quand on rapproche les résultats de cette variante de ceux qui caractérisent la projection de référence et que l'on raisonne en francs courants, on aboutit à la conclusion suivante : si, pour établir la projection des finances publiques présentée dans cette note, on avait retenu l'hypothèse d'une exécution intégrale de la loi de programmation militaire, le besoin de financement de l'Etat résultant de la projection aurait atteint, en 1992, 12,8,5 milliards de francs (soit 1,9 % du P.I.B.) au lieu de 124 milliards de francs.

---

(1) Ce résultat est comparable au supplément de dépenses militaires dont on fait l'hypothèse en 1992, ce qui, suivant les concepts de l'analyse keynésienne, équivaut, pour cette année-là, à un multiplicateur égal à 1. C'est un ordre de grandeur qui correspond à des résultats arrondis. Le résultat précis est un multiplicateur de seulement 0,9.

## VI. - QUELQUES POINTS DE REPÈRE SUR LES FINANCES LOCALES

On a vu, dans la troisième partie de la note, que les **ressources fiscales** des administrations locales représentaient **5,8 % du P.I.B.** sur l'ensemble de la période de projection.

Les résultats de la projection concernant les dépenses locales apportent des éléments de réponse à une question qui pourrait se formuler de la façon suivante : en supposant que la **pression fiscale locale** (impôts locaux + recettes fiscales transférées par l'Etat) **reste inchangée**, quelle pourrait être l'évolution des **dépenses** qui soit compatible avec une **stabilisation du besoin de financement** à un niveau équivalant à 0,25 % du P.I.B. ?

Les indications fournies par la projection portent sur l'ensemble des administrations publiques locales (A.P.U.L.) : collectivités locales et O.D.A.L. (organismes divers d'administration locale). On rappellera ici que, d'après les comptes nationaux de l'année 1986, le **besoin de financement de l'ensemble des administrations locales** (12,6 milliards de francs, soit 0,25 % du P.I.B.) correspondait à un **besoin de financement des collectivités locales** de 46,4 milliards de francs (soit 0,9 % du P.I.B.) et à une **capacité de financement des O.D.A.L.** de 33,8 milliards de francs.

Tableau n° 11

### DEPENSES ET BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (Suivant le cadre de la Comptabilité nationale base 1980)

	En milliards de francs		En % du P.I.B.	
	1986	1992	1986	1992
<b>A - FONCTIONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES :</b>				
Consommations intermédiaires .....	83,8	106,6	1,65	1,55
- Salaires bruts .....	111,2	145,2	2,2	2,15
- Cotisations sociales .....	34,5	49,0	0,7	0,7
- Investissements .....	106,7	150,9	2,15	2,2
- Autres dépenses .....	3,5	4,7	0,1	0,1
<b>Total A .....</b>	<b>339,7</b>	<b>456,4</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>
<b>B - INTERETS VERSES .....</b>	<b>45,7</b>	<b>58,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,85</b>
<b>C - TRANSFERTS</b>				
- Transferts économiques .....	12,7	16,0	0,25	0,2
- Prestations sociales .....	22,9	29,3	0,45	0,45
- Transferts aux autres administrations .....	13,1	17,0	0,25	0,25
- Autres transferts .....	20,1	26,5	0,4	0,4
<b>Total C .....</b>	<b>68,8</b>	<b>88,8</b>	<b>1,35</b>	<b>1,3</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES (A + B + C)</b>	<b>454,2</b>	<b>604,0</b>	<b>9,05</b>	<b>8,85</b>
<b>BESOIN DE FINANCEMENT .....</b>	<b>12,6</b>	<b>19,4</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>

## A. — Les dépenses hors charges de la dette.

Dans la projection, les dépenses de **fonctionnement** augmentent un peu moins vite que le P.I.B. et les dépenses d'**investissement** un peu plus vite. La croissance des **prestations sociales** est parallèle à celle du P.I.B.

### 1. *Dépenses de fonctionnement.*

On a supposé que le développement du travail à temps partiel dans les administrations publiques locales s'accompagnerait d'un ralentissement de la **croissance des effectifs** en « équivalents temps plein » : l'hypothèse retenue est une augmentation de 0,5 % par an, soit l'équivalent de 7 000 emplois à temps plein de plus chaque année (1).

Le **pouvoir d'achat** des personnels locaux suivrait celui des personnels de l'Etat (cf. p. 67).

On constate alors que, dans la projection, la **masse salariale** versée par les collectivités locales augmente un peu moins que le P.I.B.

Il n'en va pas de même pour les **cotisations sociales** (dont la masse, rapportée au P.I.B., reste stable) en raison des hausses de cotisations intervenues, en 1987, pour équilibrer la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, et de celles qui sont ensuite simulées, tant au titre de la C.N.F.A.C.L. que de l'I.R.C.A.N.T.E.C. (régime complémentaire des agents non titulaires).

Pour le taux de croissance du volume des **consommations intermédiaires** (qui dépend à la fois de l'évolution des effectifs et de celle des investissements) on a retenu 1,5 % par an en 1989-1990 et 1 % par an en 1991-1992.

### 2. *Les investissements publics locaux.*

En l'absence d'une modélisation des comportements des collectivités locales en matière d'investissement, on a supposé que la croissance de leur F.B.C.F. se ralentirait progressivement jusqu'en 1989 (ce qui donnerait un taux de croissance moyen de 2,7 % par an en volume entre 1986 et 1989) et que, entre 1989 et 1992, ces dépenses croîtraient à peu près comme le P.I.B. (2,5 % par an en volume).

### 3. *Les transferts.*

La projection suppose que les collectivités locales conservent la maîtrise de ces dépenses : les subventions d'exploitation et les prestations sociales n'augmenteraient pas de plus de 1 % par an en volume.

---

(1) En fin de projection, les effectifs des administrations publiques locales seraient alors de 1,4 million « équivalents temps plein », contre 1,6 million pour les personnels civils de l'Etat au sens de la comptabilité nationale (donc, hors P. et T.).

### B. - Les charges de la dette.

Dans la mesure où le besoin de financement des administrations locales exprimé en pourcentage du P.I.B. serait stabilisé aux alentours de 0,25 %, leur endettement évoluerait comme l'indique le tableau n° 12, compte tenu des restructurations en cours (remboursements anticipés et refinancements, allongement de la durée des prêts).

Tableau n° 12

#### DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	1980	1986	1988	1990	1992
En milliards de francs .....	269	504	555	612	676
En % du P.I.B. ....	9,6	10,0	10,1	10,0	9,9

En début de période, les opérations de restructuration de la dette majorent la charge d'intérêt (en raison des commissions prélevées par les organismes financiers). Ensuite, l'évaluation des intérêts versés par les collectivités locales est conditionnée par les hypothèses faites sur les taux.

On a supposé que le taux des prêts de la Caisse des dépôts se situerait à mi-chemin entre les taux du marché monétaire et les taux à long terme sur emprunts d'Etat (cf. p. 70), soit 6,2 % en 1992.

Dans ces conditions, les intérêts versés par les administrations locales passeraient d'un peu plus de 45 milliards de francs en 1986 (0,9 % du P.I.B.) à un peu moins de 60 milliards de francs en 1992 (0,85 % du P.I.B.). Mais, si l'on avait retenu sur l'ensemble de la période des taux supérieurs de 1 point à ceux qui ont servi de base à ces calculs, la charge d'intérêt pesant sur les collectivités locales aurait été accrue de 3 milliards de francs en 1992.

ANNEXE N° 2

VARIANTES DE POLITIQUE FISCALE

Incidences macroéconomiques de différents allègements d'impôts.

Note établie en octobre 1987 par le service des études législatives (cellule économique).

SOMMAIRE

	Pages
I. — Conception générale de l'étude .....	83
II. — Incidences d'une modification de l'assiette de la T.V.A. allant dans le sens de l'harmonisation européenne (d'après le modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E.) .....	85
A. — Hypothèses de travail .....	85
B. — Résultats de la variante en changes fixes .....	87
C. — Résultats de la variante en changes variables .....	90
III. — Incidences de différents modes d'allègements des prélèvements sur les entreprises (d'après le modèle trimestriel de l'O.F.C.E.) .....	92
A. — Résultats des variantes en changes fixes .....	92
B. — Résultats des variantes en changes variables .....	97
IV. — Incidences de différents modes d'allègements des prélèvements sur les ménages (d'après le modèle trimestriel de l'O.F.C.E.) .....	102
A. — Allègement de la T.V.A. ....	102
B. — Allègement de l'impôt sur le revenu .....	106
V. — Comparaison des résultats des variantes établies à l'aide du modèle-O.F.C.E.-Trimestriel .....	109
A. — En situation de changes fixes .....	109
B. — En situation de changes variables .....	110
C. — Le coût budgétaire « ex post » .....	110

*Ces calculs de variantes ont été réalisés soit à l'aide du modèle D.M.S. de l'Institut national de la statistique et des études économiques, soit à l'aide du modèle trimestriel de l'Observatoire français des conjonctures économiques.*

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

## I. - CONCEPTION GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE

Le Gouvernement a exprimé le souhait **d'alléger les impôts d'Etat de 15 milliards de francs par an** au cours des prochaines années.

Cet objectif n'a pas été intégré dans la projection des finances publiques à l'horizon 1992 présentée par ailleurs. En effet, dans la mesure où cet objectif est associé à la volonté de réduire de 15 milliards de francs par an également le déficit budgétaire, la prise en compte simultanée de ces **deux normes** aurait nécessité la définition d'hypothèses de réduction des dépenses de l'Etat dont l'ampleur et la nature n'auraient pas été compatibles avec le caractère simplement exploratoire et technique de l'exercice entrepris.

Mais, à partir **d'une projection de référence** de caractère plus ou moins tendanciel, il est toujours permis de réaliser **des calculs de variantes** pour étudier comment la modification de telle ou telle hypothèse pourrait affecter les résultats de référence.

Telle est précisément la finalité des exercices proposés dans la présente note qui veut mettre à la disposition des sénateurs des éléments leur permettant **d'apprécier et de comparer** — dans une optique strictement **macroéconomique** — les avantages et les inconvénients de **quelques grands types d'allègements d'impôts**.

En référence aux objectifs gouvernementaux, toutes les mesures étudiées correspondent à un allègement de **15 milliards de francs « ex ante »** (c'est-à-dire avant que les enchaînements décrits par le modèle n'aboutissent « ex post » à une variation différente du solde budgétaire) :

1° Mise en harmonie des règles de **déductibilité de la T.V.A.** (carburants et automobiles) avec la réglementation communautaire.

2° Allègement des **contributions à la charge des entreprises** :

- cotisations sociales ;
- impôts sur les sociétés.

3° Réduction des **impôts sur les ménages** :

- impôt sur le revenu ;
- T.V.A.

La première de ces mesures a été étudiée à l'aide du **modèle D.M.S.** de l'I.N.S.E.E. Les autres calculs de variantes ont été réalisés avec le **modèle trimestriel de l'Observatoire français des conjonctures économiques**.

Avant l'entrée en action du modèle, il est généralement nécessaire de traduire la mesure étudiée en termes assimilables par le modèle et de faire quelques **hypothèses techniques complémentaires**. Ces dernières seront précisées dans chaque exercice mais l'une d'entre elles est d'une importance décisive et doit être discutée ici

Certaines des mesures étudiées dans cette note auraient pour conséquence de réduire les coûts de production en France et on pourrait donc penser qu'elles **amélioreraient du même coup la compétitivité** des produits français par rapport à leurs concurrents étrangers. Pourtant, au-delà du court terme, il faut se demander si ce raisonnement est **compatible avec la façon dont est géré le système monétaire européen (S.M.E.)**.

On peut en effet constater que des **ajustements** interviennent assez souvent au sein du S.M.E. et qu'en moyenne ceux-ci tendent à **annuler les écarts de compétitivité** apparus entre les pays participants depuis l'ajustement précédent.

Ainsi le scénario de référence, à partir duquel les variantes ont été calculées, retient-il l'hypothèse que les ajustements de la parité du franc au sein du S.M.E. corrigeraient en moyenne l'écart d'inflation entre la France et ses partenaires (i).

Si l'on conserve cette hypothèse dans les variantes, il faut considérer qu'un ralentissement de la hausse des coûts nationaux de production permettra de limiter le glissement de la parité de notre monnaie : le franc sera plus « fort ».

Suivant cette hypothèse, on demande au modèle de fonctionner, non pas en « changes fixes », mais en « changes variables ».

Dans ce cas, une baisse des coûts nationaux de production sera sans incidence sur la compétitivité : il n'y aura donc pas une augmentation du volume des exportations (induisant une relance de l'activité économique intérieure), mais une baisse des prix en francs des importations.

Il s'agit donc d'une **hypothèse « lourde »** et les résultats d'une même mesure apparaîtront très différents selon que l'on raisonne en **changes variables** (le S.M.E. est géré de telle sorte que les gains durables de compétitivité soient exclus en moyenne) ou en **changes fixes** (ce qui suppose que nos partenaires acceptent que la compétitivité des produits français s'améliorent par rapport aux leurs).

En raison du caractère décisif de cette hypothèse, tous les calculs de variantes ont été effectués d'une part en changes fixes, d'autre part en changes variables.

D'ailleurs, **la réalité peut procéder à la fois des deux types d'hypothèses** : à court terme — entre deux ajustements des parités — les variations de compétitivité moyenne sont possibles (hypothèse de changes fixes) mais, à moyen terme, les mouvements de parités les corrigent plus ou moins (hypothèse de changes variables).

On observera qu'une variante réalisée en changes fixes et faisant apparaître une baisse des coûts nationaux de production aura **un effet expansionniste** qui sera considérablement atténué dans une variante réalisée en changes variables. Dans cette dernière, en revanche, le **mouvement de désinflation** sera plus marqué.

---

(1) Dans ce scénario, le cours du Deutschemark atteint 3,60 F à la fin de 1992.

## II. — INCIDENCES D'UNE MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA T.V.A. ALLANT DANS LE SENS DE L'HARMONISATION EUROPÉENNE (d'après le modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E.)

L'incidence de modifications des taux de la T.V.A. allant dans le sens de l'harmonisation européenne a déjà fait l'objet d'un rapport de la Délégation pour la planification (n° 213, 1986-1987) et la projection des finances publiques à l'horizon 1992 présentée par ailleurs, a retenu l'hypothèse de la mise en place progressive d'un système à deux taux répondant, dans son principe, au schéma proposé par la commission des Communautés.

Le rapprochement des modalités d'assiette de la taxe est un autre aspect des problèmes posés par l'harmonisation européenne. Il se présente cependant différemment.

La suppression des frontières fiscales prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993 est en général jugé incompatible avec le maintien entre pays voisins d'écarts de taux importants sur des produits (tels l'automobile) pouvant assez commodément être achetés dans un autre pays que celui où réside l'acquéreur : il y aurait un risque de « détournement de trafic ».

En revanche, la suppression des frontières fiscales n'est pas, en soi, de nature à influencer les différences qui existent actuellement quant aux règles de déductibilité et aux modalités de recouvrement.

A cet égard, le système français présente deux caractéristiques importantes :

- la règle du « décalage d'un mois » qui, en retardant le moment où les entreprises peuvent « récupérer » la T.V.A. grevant leurs achats, est assimilable à une avance de trésorerie au bénéfice de l'Etat (cette avance est actuellement évaluée à peu plus de 70 milliards de francs) ;
- la taxe grevant les produits pétroliers et les véhicules automobiles acquis par les entreprises n'est généralement pas déductible.

L'exercice proposé ici porte sur ce dernier point et consiste à étudier les effets de l'extension de la règle de la déductibilité aux produits pétroliers et aux véhicules acquis par les entreprises.

La perte de recettes a été estimée par comparaison avec une projection de référence où l'on a supposé que le taux majoré serait progressivement supprimé et que le taux normal serait fixé à environ 19 %. Sur cette base, la mesure étudiée entraînerait une perte de recettes correspondant annuellement à un peu plus de 15 milliards de francs 1988 (soit à peu près 0,3 % du P.I.B.) (1).

### A. — Hypothèses de travail.

Ainsi qu'il vient d'être indiqué, on convient de raisonner comme si la mise en conformité de l'assiette de la T.V.A. avec les directives européennes intervenait après la disparition du taux majoré et la fixation à environ 19 % du taux normal. De la sorte, cette variante peut éventuellement être « ajoutée » à la projection des finances publiques à l'horizon 1992 présentée, par ailleurs, et dans laquelle on a supposé achevé le processus de rapprochement des taux de la T.V.A. au sein de la C.E.E.

---

(1) Sur la base des taux actuellement en vigueur (28 % sur les automobiles et 18,6 % sur les carburants), l'estimation aurait été quelque peu différente.

L'objectif de l'exercice étant de mettre en évidence l'incidence macroéconomique de la mesure, il est commode de raisonner comme si elle intervenait **en une seule fois** alors que, dans un scénario se voulant plus proche de la réalité, on devrait simuler un **étalement dans le temps** analogue à celui que contient le projet de loi de finances pour 1988 à propos de la taxe grevant le gazole et le gaz de pétrole liquifié acquis par les transporteurs routiers.

Allégeant les charges des entreprises, la mesure simulée va avoir un effet désinflationniste dont l'ampleur et l'incidence vont dépendre des hypothèses retenues sur deux points essentiels : l'évolution des salaires et la gestion des taux de change.

### 1. L'évolution des salaires.

Dans les projections à moyen terme actuellement établies à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., on définit « hors modèle » des normes pour l'évolution du pouvoir d'achat des salaires.

Dès lors, quand on calcule une variante par rapport à un scénario de référence, il faut aussi faire une hypothèse sur l'évolution des salaires :

a) ou bien on suppose que, dans la variante, le **taux de salaire nominal** ne sera pas modifié par rapport à la situation de référence : dans ce cas, une variante comportant un ralentissement de l'inflation comportera automatiquement un supplément de pouvoir d'achat entraînant une relance de la demande des ménages ;

b) ou bien on considère que la norme d'évolution du **pouvoir d'achat** des salaires doit être la même dans la variante que dans le compte central : le mouvement de désinflation sera alors plus accentué que dans le cas précédent mais il n'exercera pas immédiatement un effet de relance sur la demande des ménages.

C'est cette deuxième branche de l'alternative qui a été retenue dans les variantes étudiées : le pouvoir d'achat du salaire horaire  $y$  est maintenu au même niveau que dans le scénario de référence.

### 2. La gestion des taux de change.

La mesure étudiée va réduire les coûts de production des entreprises françaises,

Si l'on suppose que le taux de change du franc continue d'évoluer comme dans le scénario de référence, la variante va décrire une relance des exportations et donc de l'activité économique liée à l'amélioration de la compétitivité.

Si l'on suppose au contraire que le ralentissement des coûts de production se traduit par une meilleure tenue du franc par rapport aux monnaies fortes, la variante ne comportera plus de gains de compétitivité et, au lieu d'observer un accroissement du **volume** des exportations, on notera une diminution du prix des importations renforçant le caractère désinflationniste de la variante.

Les deux variantes examinées ci-après correspondent à ces deux types d'hypothèses.

**B. — Résultats de la variante en changes fixes :  
la compétitivité des entreprises françaises est améliorée.**

Tableau n° 1

**RESULTATS DE LA VARIANTE "ASSIETTE DE LA T.V.A."  
EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle D.M.S.)**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,55	- 1,1	- 1,5
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,3
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,15	+ 0,3	+ 0,5
- Importations en volume .....	+ 0,35	+ 0,6	+ 0,7
- Importations en valeur .....	+ 0,15	+ 0,25	+ 0,2
- Exportations en volume .....	+ 0,15	+ 0,4	+ 0,65
- Exportations en valeur .....	- 0,2	- 0,3	- 0,3
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,5	+ 1,15	+ 1,35
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 9	+ 30	+ 48
- Nombre de chômeurs .....	- 6	- 18	- 29
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 2,2	- 3,4	- 3,3
- Solde des paiements courants .....	- 2,9	- 6,2	- 7,3
- Capacité de financement des administrations .....	- 7,5	- 7,0	- 6,8

La récupération de la T.V.A. grevant les achats de produits pétroliers et d'automobiles allège les coûts de production des entreprises. Ces dernières répercu-

tent une partie de cet allègement sur les **prix à la production** et affectent l'autre partie à **l'amélioration de leurs marges**.

L'année où la mesure intervient, la hausse des **prix de la production intérieure** est réduite de 0,7 %, ce qui entraîne une réduction de 0,5 point du taux de hausse des **prix de la consommation**. L'impact désinflationniste de la mesure se prolonge les **années suivantes** : de la deuxième à la cinquième année, le taux de hausse des prix de la consommation est réduit de 0,25 point par an en moyenne.

L'allègement des coûts de production se répercute sur les **prix à l'exportation** qui, la cinquième année, sont réduits de 1 % par rapport à leur niveau de référence.

Stimulées par l'amélioration de la compétitivité, les **exportations** françaises augmentent **en volume**. Cependant, compte tenu des enchaînements retracés par le modèle, l'augmentation du volume des exportations ne compense par la baisse de leurs prix de telle sorte que, dans la variante, **la valeur des exportations** est inférieure de 0,3 % environ au niveau de référence : tout se passe comme si, à court terme, l'accroissement du volume des exportations était bridé par l'insuffisante disponibilité des **capacités de production**.

De fait, le modèle décrit, les trois premières années, une élévation du **taux d'utilisation** des capacités industrielles de production qui ne se détend qu'à partir de la quatrième année, sous l'effet du supplément d'investissements réalisés entre-temps.

On voit ici qu'une **amélioration de la compétitivité n'a guère d'effet favorable sur les exportations tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une extension des capacités de production** (ou d'une restriction de la demande intérieure de nature à augmenter les surplus exportables).

Amélioration de leurs profits et gains de compétitivité incitent les entreprises à **investir davantage** : la cinquième année, le niveau de leurs investissements est supérieur de 1,3 % à la situation de référence.

Sous l'impulsion des exportations et des investissements, un effet de relance de la demande se diffuse dans l'économie : **les revenus des ménages** s'en trouvent confortés (conséquences d'une amélioration de la situation de l'emploi et des revenus des entrepreneurs individuels). Ainsi la **consommation des ménages** est-elle à son tour relancée (+ 0,3 % la cinquième année).

Le supplément de demande se partage entre la **production intérieure et les importations** :

— **à court terme**, ce partage est assez défavorable à la production intérieure : c'est la conséquence de l'élévation précédemment constatée du taux d'utilisation des capacités de production et de la forte proportion des biens d'équipement importés dans le supplément d'investissement réalisé par les entreprises ;

— **à moyen terme**, la situation s'améliore quelque peu : la cinquième année, le niveau du P.I.B. est supérieur de 0,5 % à la situation de référence et celui des importations de 0,7 %.

Le gonflement des **importations** est plus faible **en valeur** (+ 0,2 % au bout des cinq ans) qu'en **volume** (+ 0,7 %). En effet, la moindre hausse des prix de la production nationale oblige les importateurs à **réduire leurs marges**.

La détérioration du **solde des échanges extérieurs de biens manufacturés** atteint 3,4 milliards de francs 1987 la troisième année. La tendance se redresse ensuite.

La relance de l'activité économique est bénéfique pour **l'emploi** : le gain atteint presque 50 000 emplois la cinquième année par rapport à la situation de référence (dont 20 000 emplois dans les industries manufacturières). Le nombre des **chômeurs** s'en trouve réduit d'à peu près 30 000.

Dès la première année, l'augmentation du **besoin de financement des administrations** (7,5 milliards de francs 1987) est très inférieure au coût « ex ante » de l'allègement de la fiscalité (15 milliards de francs) et l'écart s'accroît les années suivantes.

Deux types d'enchaînements expliquent l'essentiel de cet écart ; le premier est prépondérant à court terme et le second à moyen terme :

- le ralentissement de l'inflation diminue plus rapidement et plus fortement les dépenses de l'Etat que ses recettes ;
- la relance de l'activité économique améliore les rentrées fiscales.

A propos de ce second type d'enchaînements, on notera que le besoin de financement des administrations qui apparaît dans la variante aurait été encore plus limité si le modèle ne réduisait pas automatiquement les prélèvements sociaux à concurrence du supplément de cotisations dégagé par la relance économique et de l'allègement du coût de l'indemnisation du chômage. En effet, dès lors que la projection de référence incorpore les majorations de recettes nécessaires à l'équilibre des régimes sociaux, il est normal de réduire ces majorations dans une variante où les besoins de ces régimes sont eux-mêmes diminués.

C. - Résultats de la variante en chances variables :  
le franc est plus « fort ».

Tableau n°2  
RESULTATS DE LA VARIANTE "ASSIETTE DE LA T.V.A."  
EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES  
(Modèle D.M.S.)

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,7	- 1,9	- 3,2
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0	+ 0,1	+ 0,05
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	+ 0,65	+ 1,8	+ 3,1
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,05	+ 0,15	+ 0,2
- Importations en volume .....	+ 0,1	+ 0,35	+ 0,3
- Importations en valeur .....	- 0,5	- 1,5	- 2,75
- Exportations en volume .....	- 0,05	- 0,05	- 0,05
- Exportations en valeur .....	- 0,7	- 1,9	- 3,15
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,05	+ 0,15	+ 0,2
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,9
<b>EMPLQI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 3	+ 11	+ 16
- Nombre de chômeurs .....	- 1	- 5	- 7
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufactures .....	- 1,6	- 4,0	- 3,9
- Solde des paiements courants .....	- 0,9	- 4,6	- 5,1
- Capacité de financement des administrations .....	- 6,7	- 5,5	- 4,1

Dans cette variante, le ralentissement (par rapport au scénario de référence) de la hausse des coûts de production en France permet de simuler une politique de gestion des taux de change qui comporte un moindre glissement du franc par rapport au mark, au sein du système monétaire européen.

Ainsi, à l'effet désinflationniste résultant directement de la modération des coûts nationaux de production s'ajoute un effet analogue induit par le freinage des prix des importations qu'entraîne la meilleure tenue du franc.

Dans ces conditions, le taux de hausse des **prix de la consommation** est abaissé de 0,7 point la première année et de 0,6 point en moyenne pour chacune des années suivantes.

Le ralentissement de l'inflation est ainsi beaucoup plus accentué que dans la variante précédente.

En revanche, la relance de l'activité économique est beaucoup plus limitée.

En effet, la gestion simulée du taux de change maintient inchangée la compétitivité des produits français face à la concurrence étrangère : le **volume des exportations** reste donc pratiquement au même niveau que dans la projection de référence.

Mais, comme les **prix en francs des exportations** baissent (1), la contre-valeur en francs des exportations diminue.

Ainsi, la relance de l'activité économique qui apparaît dans la variante est-elle due en premier lieu au **supplément d'investissement** réalisé par les entreprises par suite de l'amélioration de leurs profits découlant de l'allègement fiscal.

Le léger surcroît de **consommation** des ménages qui apparaît aussi dans la variante (+ 0,2 % la cinquième année) n'est que marginalement explicable par une augmentation des revenus. En effet, comme on a supposé que le pouvoir d'achat des salaires ne serait pas modifié par rapport au scénario de référence, le ralentissement de l'inflation décrit dans la variante est sans incidence sur le pouvoir d'achat.

C'est le fléchissement du **taux d'épargne** qui explique le surcroît de consommation des ménages : d'après le modèle, un ralentissement de l'inflation augmente la valeur réelle des actifs détenus par les ménages, ce qui les incite à épargner une part un peu plus faible de leurs revenus courants.

Le supplément d'investissement et de consommation soutient la croissance intérieure mais augmente également les importations :

1° la cinquième année, le **niveau du P.I.B.** est supérieur de 0,2 % à la situation de référence et 16 000 emplois sont créés ou préservés (soit trois fois moins que dans la variante réalisée en taux de changes fixes).

2° le **volume des importations** est lui aussi accru, mais ce mouvement est plus que compensé par la **baisse de leurs prix** : exprimée en francs, la **valeur des importations** est diminuée, la cinquième année, d'environ 2,8 % par rapport à la situation de référence.

La réduction du coût des importations en francs courants ne compense pas la baisse de la valeur des exportations : la dégradation du **solde des échanges extérieurs** de produits manufacturés atteint 4 milliards de francs 1987 la troisième année. Ensuite une inversion de tendance s'esquisse.

Le ralentissement de l'inflation a un effet favorable sur la situation des **finances publiques**. C'est la principale raison pour laquelle le besoin de financement des administrations n'est aggravé « ex post » que de 6,7 milliards de francs 1987 la première année et de 4,1 milliards de francs 1987 la dernière année, alors que le coût annuel de l'allègement d'impôt était évalué « ex ante » à 15 milliards de francs 1987.

---

(1) Par construction, les prix en devises ne sont pas modifiés puisque la gestion du taux de change compense la baisse des prix en francs. On remarquera en particulier que les prix agricoles étant fixés par la Communauté européenne, le moindre glissement du franc entraîne à la fois une moindre croissance du revenu des agriculteurs et de la valeur (en francs) des exportations agricoles.

### III. — INCIDENCE DE DIFFÉRENTS MODES D'ALLÈGEMENTS DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES ENTREPRISES

(d'après le modèle trimestriel de l'O.F.C.E.)

#### A. — Résultats des variantes en changes fixes.

##### 1. Allègement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (cf. tableau 3, p. 94).

L'allègement des charges des entreprises qu'entraîne l'allègement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés se traduit immédiatement par une sensible amélioration de leur **situation financière**. La première année, le **taux d'autofinancement** des entreprises est majoré de 2,1 points par rapport au niveau de référence.

Dans la mesure où, d'après les équations du modèle, les contraintes de financement constituent un déterminant essentiel de l'**investissement**, celui-ci est particulièrement favorisé par l'adoption de cette mesure, et son niveau est majoré de 0,3 % dès la première année. Cette évolution se confirme au cours des années suivantes : en cinq ans, le surcroît d'investissement ainsi réalisé atteint 2,5 % du niveau de référence.

Par ailleurs, les entreprises répercutent partiellement l'allègement de leurs charges sur les **prix à la production**. Au total, le niveau du prix du P.I.B. est réduit de 0,6 point en cinq ans. Ceci entraîne une réduction du niveau des **prix à la consommation** de 0,5 point.

La diminution du taux de croissance des prix à la consommation et l'incidence des allègements fiscaux sur le revenu des entrepreneurs individuels se traduisent par un gain de **pouvoir d'achat des ménages** qui atteint 0,4 % à la fin de la cinquième année.

Cette amélioration des revenus des ménages, confortée par la hausse de l'emploi qu'induit la relance, permet une majoration de la **consommation** de 0,3 % en cinq ans.

La baisse des prix à la production se répercute partiellement sur les **prix à l'exportation**. L'impact est maximal la troisième année (- 0,3 % par rapport au niveau de référence), et se réduit ensuite.

L'**amélioration de la compétitivité** stimule les **exportations** qui augmentent en volume. La première année, l'augmentation en volume ne parvient pas à compenser totalement la baisse des prix (l'apparition de tensions sur les capacités de production amenant à diminuer le surplus exportable), de telle sorte que la valeur des exportations est légèrement inférieure au niveau de référence (- 0,1 %). Mais par la suite, l'effet de compétitivité joue à plein, et, joint à l'amélioration des capacités de production, entraîne un gonflement des exportations en volume de 0,5 % en cinq ans.

Comme la mesure adoptée favorise particulièrement l'investissement et se traduit par une relance sensible des exportations, c'est le **secteur industriel** qui en apparaît le premier bénéficiaire. En cinq ans, la production industrielle est majorée de 1,6 point.

Toutefois, les gains d'**emplois** induits par la relance (+ 73 000 en cinq ans) se situent essentiellement dans le **secteur abrité** (+ 52 000 emplois). En effet, l'amélioration des capacités de production se traduit par une sensible augmentation de la productivité du travail de l'industrie (+ 1,1 % en cinq ans — tandis que la productivité du secteur abrité est stable) qui, jointe au jeu des mécanismes de substitution capital-travail que décrit le modèle, n'est pas particulièrement favorable à l'emploi dans l'industrie.

Le **surcroît de demande** se partage entre la **production intérieure** et les **importations**. A court terme, compte tenu de la réduction des marges de capacités de production et de la forte proportion de biens d'équipements importés dans le supplément d'investissement réalisé par les entreprises, le partage se fait au détriment de la production intérieure : la troisième année, le volume des importations est majoré d'environ 0,7 %, contre 0,4 % pour le volume du P.I.B. A moyen terme, le partage devient moins défavorable. La cinquième année, le surplus de demande se partage de manière plus équitable entre la production intérieure et les importations, toutes deux majorées de 0,7 %.

En valeur, le gonflement des **importations** est moindre qu'en volume, dans la mesure où la moindre hausse des prix de la production nationale contraint les importateurs à réduire leurs marges. Il reste néanmoins supérieur au surcroît d'exportations, et la détérioration du **solde des échanges industriels**, qui n'apparaît que la seconde année, atteint 3,1 milliards de francs 1987 la troisième année. Par la suite, la tendance s'améliore légèrement.

La première année, l'augmentation du **besoin de financement des administrations** est à peine inférieure au coût *ex ante* de l'allègement de la fiscalité (15 milliards de francs 1987) mais celui-ci diminue nettement les années suivantes, grâce à l'effet conjoint de la relance de l'activité (qui améliore les rentrées fiscales et diminue les charges liées au chômage) et du ralentissement de l'inflation (qui diminue plus rapidement et plus fortement les dépenses de l'Etat -- et notamment les charges d'intérêts -- que ses recettes).

Au total, sous la contrainte de changes fixes, l'**allègement de l'impôt sur les bénéfices** des entreprises apparaît donc comme un **instrument de relance désinflationniste**, particulièrement favorable à l'**investissement**, et relativement peu coûteux en termes de **déficit extérieur** et de **déficit public**.

Tableau n° 3

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES  
EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,1	- 0,3	- 0,5
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,4
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,05	+ 0,4	+ 0,7
- Importations en volume .....	- 0,0	+ 0,65	+ 0,7
- Importations en valeur .....	- 0,1	+ 0,5	+ 0,6
- Exportations en volume .....	+ 0,05	+ 0,4	+ 0,5
- Exportations en valeur .....	- 0,1	+ 0,1	+ 0,3
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,3	+ 1,5	+ 2,5
- Productivité dans l'industrie .....	+ 0,05	+ 0,5	+ 1,1
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 6	+ 46	+ 73
- Nombre de chômeurs .....	- 3	- 32	- 52
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufactures .....	+ 0,35	- 3,1	- 1,2
- Solde des paiements courants .....	+ 0,15	- 4,95	- 5,6
- Capacité de financement des administrations .....	- 14,6	- 10,4	- 6,2

2. Allègement des cotisations sociales employeurs (cf. tableau n° 4, p. 96).

La diminution des cotisations sociales versées par les employeurs se traduit immédiatement par un allègement sensible des coûts de production.

L'abaissement des prix à la production, qui répercute partiellement l'allègement des coûts, atteint 0,8 % par rapport à la situation de référence à la fin de la cinquième année, ce qui entraîne une réduction du taux de hausse des prix à la consommation de 0,65 point sur la même période. L'impact désinflationniste de cette mesure est donc supérieur à celui d'un allègement des impôts sur les bénéfices.

L'allègement des coûts de production se répercute également sur les **prix à l'exportation** : en cinq ans, ceux-ci sont minorés de 0,4 point par rapport au niveau de référence.

Les **gains de compétitivité** ainsi réalisés stimulent les exportations dont le volume augmente.

La première année, l'augmentation en volume est insuffisante pour compenser totalement la baisse des prix des **exportations**, mais la tendance s'inverse dès la deuxième année ; à la fin de la cinquième année, la valeur des exportations est majorée de 0,3 % par rapport au niveau de référence.

La baisse des charges des **entreprises** — liée à l'allègement des cotisations sociales mais aussi à la diminution des frais financiers qu'entraîne la désinflation (— 1 % en cinq ans) — leur permet d'augmenter leurs **profits** : la part de l'épargne des sociétés dans le P.I.B. progresse d'environ 0,15 point. Cette hausse profite principalement à l'industrie. L'amélioration de leur taux d'autofinancement (+ 0,45 point en cinq ans) incite les entreprises à **investir** davantage, même si la baisse du coût relatif du travail les incite, selon les mécanismes du modèle, à substituer du travail au capital.

Les **ménages** profitent également de cette mesure : la désinflation augmente le pouvoir d'achat des salaires ; l'emploi s'améliore. Au total, cependant, leur revenu progresse moins que le P.I.B.

Au total, la mesure se traduit par une **relance d'ampleur équivalente** à celle qu'induit un allègement de l'impôt sur les bénéfices. Majoré de 0,05 point la première année, le taux de croissance du P.I.B. marchand s'accroît ensuite régulièrement de 0,15 point par an, pour atteindre 0,7 point en cinq ans. La relance est particulièrement **favorable à la production industrielle**, majorée de 1,35 % en cinq ans.

Cependant, le **contenu** de cette croissance est différent. Le supplément d'exportations et de consommation des ménages est plus important.

En revanche, l'**investissement** des entreprises, tout en bénéficiant d'une relance sensible (+ 1,5 % en cinq ans) est **moins favorisé** que dans le cas d'un allègement de la fiscalité des entreprises, en raison du jeu du mécanisme de **substitution du travail au capital**, lié à la diminution du coût relatif du travail.

L'allègement des cotisations sociales employeurs apparaît donc comme une mesure qui **privilegie** plutôt l'**emploi** : en cinq ans, plus de 70 000 emplois supplémentaires sont créés — dont près des deux tiers dans l'industrie — ce qui permet une diminution du nombre des chômeurs de l'ordre de 49 000.

Les caractéristiques de la relance ainsi induite font que la détérioration du **solde commercial** apparaît d'ampleur limitée. Le gonflement des importations en volume (moins important que dans le cas où la relance des investissements est plus accentuée) est partiellement compensé par la baisse du prix des importations (la moindre hausse des prix de la production nationale contraignant les importateurs à réduire leurs marges). La détérioration du solde industriel atteint son maximum la troisième année (— 1,2 milliard de francs 1987) ; La tendance se renverse ensuite complètement puisque, à la fin de la cinquième année, le solde dégage un léger surplus par rapport au niveau de référence.

La première année, le **déficit ex post des administrations** est de l'ordre de trois quarts du déficit *ex ante*. Il tend ensuite à se réduire progressivement pour **s'annuler presque totalement** la cinquième année, du fait de l'effet conjoint de la désinflation (qui allège les dépenses de traitements et de prestations sociales par le jeu des mécanismes d'indexation) et de la relance de l'activité.

Au total, en termes de désinflation et de relance, l'incidence d'un **allègement de cotisations** est d'une ampleur comparable à celle d'un allègement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Elle est **moins favorable à l'investissement et davantage à l'emploi industriel**. Au bout de la cinquième année, le coût de la mesure pour les finances publiques est totalement annulé.

**Tableau n° 4**  
**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DES**  
**COTISATIONS SOCIALES- EMPLOYEURS**  
**EN SITUATION DE CHANGES FIXES**  
**(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

EcartS induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence  
 construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX , POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,1	- 0,4	- 0,65
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,1	+ 0,25	+ 0,4
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,05	+ 0,35	+ 0,7
- Importations en volume .....	+ 0	+ 0,4	+ 0,55
- Importations en valeur .....	- 0,05	+ 0,3	+ 1,4
- Exportations en volume .....	+ 0,05	+ 0,4	+ 0,65
- Exportations en valeur .....	- 0,05	+ 0,05	+ 0,25
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,35
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,2	+ 0,9	+ 1,5
Productivité dans l'industrie .....	+ 0,05	+ 0,45	+ 0,8
<b>EMPLOI</b>			
<i>EcartS en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 6	+ 3	+ 70
- Nombre de chômeurs .....	- 3	- 6	40
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>EcartS en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	+ 0,3	- 1,2	+ 0,6
- Solde des paiements courants .....	0	- 2,6	- 2,5
- Capacité de financement des administrations .....	- 11,2	- 5,5	- 0,6

## B. — Résultats des variantes en changes variables.

L'introduction de l'hypothèse de « parités des pouvoirs d'achat » permet de tenir compte des contraintes liées à l'appartenance au S.M.E. et du caractère relativement « inévitable » des ajustements de parités. Selon l'hypothèse retenue, les ajustements de la parité du franc au sein du S.M.E. compenseraient exactement les variations des prix de production de l'industrie.

Il n'y a donc, dans ce cas, aucune modification de la compétitivité sur le marché intérieur ou sur les marchés étrangers. Il n'y aura pas d'augmentation du volume des exportations mais une baisse des prix en francs des importations.

D'une manière générale, avec un régime de changes variables, le ralentissement de l'inflation est beaucoup plus accentué et la relance de l'activité beaucoup plus limitée que dans une hypothèse de fixité des changes.

### 1. Allègement des cotisations sociales employeurs (cf. tableau n° 5, p. 99).

La meilleure tenue du franc par rapport aux devises étrangères (le franc gagne 1 % en cinq ans) entraîne un freinage sensible du prix des importations, dont la hausse est réduite de 0,85 point en cinq ans.

Le freinage du prix des importations se conjugue alors à la décélération des prix à la production (liée à l'allègement des coûts), pour se traduire par une diminution du taux d'inflation de près de 0,85 point en cinq ans.

Le revenu des ménages bénéficie de l'effet immédiat des allègements de cotisations sociales pour les entrepreneurs individuels et de l'amélioration de l'emploi liée à la relance de l'activité, mais surtout du freinage important de l'inflation, et voit son pouvoir d'achat majoré de 0,4 % en cinq ans.

Le taux de croissance de la consommation augmente de ce fait de 0,3 %, soit d'un niveau un peu moins élevé que celui réalisé dans une hypothèse de changes fixes, dans la mesure où, si les gains de pouvoir d'achat sont équivalents, l'amélioration de l'emploi est moindre.

A la diminution des coûts de production des entreprises (— 1,1 % en cinq ans dans l'industrie) qui résulte de l'allègement des charges, se joint une sensible réduction des frais financiers (— 1,6 % par rapport au niveau de référence en cinq ans), provoquée par le mouvement désinflationniste. Les entreprises enregistrent donc une amélioration conséquente de leur situation financière (la première année, le taux d'autofinancement est majoré de 1,3 point), qui les incite à investir davantage.

Toutefois, le surcroît d'investissement obtenu (+ 1,2 % en cinq ans) n'atteint pas le niveau de celui induit en changes fixes, en raison de la moindre relance de la demande (et notamment de l'absence totale de relance des exportations).

L'ajustement des parités, par principe, maintient inchangée la compétitivité des produits français face à la concurrence étrangère. En conséquence, le freinage du prix des exportations en francs — qui atteint 0,85 % la cinquième année — ne se traduit pas par des gains de compétitivité et n'entraîne aucune augmentation des exportations en volume. En revanche, il diminue considérablement la valeur des exportations, qui se trouve amputée de près de 1 % en cinq ans.

Le gonflement des importations que suscite la relance de la consommation et de l'investissement est plus que compensé par la baisse des prix en francs des importations : exprimées en francs, les importations en valeur diminuent de 0,5 % en cinq ans.

Ceci ne permet pas toutefois de compenser totalement le freinage important des exportations : par rapport au niveau de référence, la dégradation du solde des échanges industriels atteint 3,15 milliards de francs 1987 la cinquième année (alors que, sur la même période, la variante effectuée en changes fixes dégageait un léger surplus).

L'absence d'effet sur le volume des exportations limite l'incidence globale en termes de **relance**. Au total, le taux de croissance du P.I.B. marchand est augmenté de 0,4 point en cinq ans (contre près de 0,7 point dans le cas où la mesure intervient en régime de changes fixes).

Par ailleurs, la relance ainsi induite profite moins au secteur industriel. Le surcroît de demande interne favorise autant le **secteur abrité** que l'industrie.

Au total, le gain net **d'emplois** par rapport au niveau de référence atteint près de 44 000 (soit moins de la moitié que dans la variante réalisée en changes fixes), mais ceux-ci sont essentiellement réalisés dans le secteur abrité (30 000 emplois supplémentaires) (1).

Le fort ralentissement de l'inflation — ainsi que, dans une moindre mesure, la relance de l'activité — exerce un effet favorable sur la situation des **finances publiques**. A terme, l'aggravation *ex post* du besoin de financement n'atteint que 5,4 milliards de francs 1987, soit un peu plus du tiers du coût évalué *ex ante*.

Au total, par rapport à une réalisation en régime de changes fixes, l'allègement des cotisations sociales en **régime de changes flexibles** a une **incidence désinflationniste plus marquée** qui joue favorablement sur les revenus des entreprises et des ménages. En revanche, l'**absence de gains de compétitivité** se traduit par un **alourdissement du coût en termes de solde extérieur**, et **diminue de moitié l'effet de relance**, qui profite davantage au **secteur abrité**.

---

(1) Ceci s'explique notamment par des évolutions différentes de la productivité, qui, en cinq ans, s'améliore de 0,4 % dans l'industrie (ce qui minore les effets positifs de la relance en termes d'emplois), tandis qu'elle est stable dans le secteur abrité.

**Tableau n° 5**  
**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT**  
**DES COTISATIONS SOCIALES-EMPLOYEURS**  
**EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES**  
**(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

Ecartis induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecartis en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,1	- 0,5	- 0,85
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,4
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecartis en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,4
- Importations en volume .....	+ 0,0	+ 0,3	+ 0,35
- Importations en valeur .....	- 0,25	- 0,3	- 0,5
- Exportations en volume .....	- 0,05	- 0,1	- 0,1
- Exportations en valeur .....	- 0,25	- 0,7	- 0,95
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,2	+ 0,8	+ 1,2
- Productivité dans l'industrie .....	0	+ 0,15	+ 0,35
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecartis en milliers sur les niveaux de :</i>			
Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 5	+ 25	+ 44
Nombre de chômeurs .....	- 2	- 18	- 31
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecartis en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	+ 0,05	- 2,95	- 3,15
- Solde des paiements courants .....	- 0,1	- 4,5	- 6,15
- Capacité de financement des administrations .....	- 11,4	- 7,8	- 5,55

2. *Allégement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (cf. tableau n° 6, p. 101).*

L'allégement de l'impôt sur les bénéfices est répercuté avec une moindre ampleur et de façon moins immédiate sur les prix à la production qu'un allégement des cotisations sociales.

De ce fait, dans la mesure où on fait l'hypothèse que les ajustements de parités compenseront exactement le différentiel des prix à la production, le redressement du franc s'avère moins marqué (+ 0,65 point en cinq ans) dans le cas d'un allégement

de l'impôt sur les bénéfices que dans le cas d'un allègement de cotisations sociales (+ 1 point en cinq ans).

Les **différences** entre les deux variantes effectuées en changes fixes et en **changes variables** sont donc **moins sensibles** que pour un allègement des cotisations sociales.

En terme d'**inflation**, l'incidence est à peu près équivalente.

La diminution du **taux de hausse du prix des importations** (— 0,6 point en cinq ans), qui résulte du redressement du franc, contribue à majorer légèrement l'effet désinflationniste de la mesure. Au total, les prix à la consommation sont diminués de 0,6 % (contre 0,5 % dans la variante en changes fixes).

En revanche, l'absence totale de gains de compétitivité en cas d'ajustement des parités introduit une différence plus sensible entre les effets attendus en termes de **relance**.

Si les prix à l'**exportation** exprimés en francs sont minorés de 0,55 % en cinq ans, il n'en résulte aucun effet au niveau du volume des exportations. Celui-ci reste même légèrement en deçà du niveau de référence pendant toute la période. L'amélioration des capacités de production est insuffisante pour empêcher que les contraintes sur les marges de production — liées à la relance de la demande interne — n'amènent à diminuer le surplus exportable. Maximal la troisième année, cet effet restrictif se résorbe ensuite.

Au total, compte tenu de l'évolution des prix, la contre-valeur en francs des exportations françaises est amputée de 0,55 % en cinq ans.

Par rapport à la variante effectuée en changes fixes, le revenu des **ménages** bénéficie d'une décélération de l'inflation légèrement plus accentuée, mais cette évolution est plus que compensée par une amélioration beaucoup moins forte de l'emploi. Au total, le gain de **pouvoir d'achat** des ménages est inférieur (+ 0,3 point en cinq ans contre 0,4 point). Compte tenu d'une majoration un peu plus faible du taux d'épargne, le supplément de **consommation** atteint en cinq ans est identique (+ 0,3 % par rapport au niveau de référence).

En régime de changes variables, les **entreprises** bénéficient à la fois de l'allègement de leurs charges fiscales et de l'allègement des frais financiers permis par la désinflation, mais également de l'abaissement du coût des consommations intermédiaires importées. Toutefois, la seule reprise de la demande intérieure, en l'absence totale de relance des exportations, limite l'incitation à investir : en cinq ans, le niveau de l'**investissement** est majoré de 2,2 % par rapport au niveau de référence, contre 2,5 % dans le cas où la mesure d'allègement intervient en changes fixes.

Au total, l'effet de **relance** apparaît plus tardivement — il est nul la première année ; il est de moindre ampleur — le supplément de croissance atteint 0,5 % contre 0,7 % en changes fixes ; et enfin il profite essentiellement au **secteur abrité** - en cinq ans, la production industrielle est majorée de 0,5 % et la production du secteur abrité de 1 %. L'impulsion donnée permet un gain net de 50 000 emplois, essentiellement situés dans le tertiaire (+ 40 000).

Si la baisse du prix des importations est suffisamment importante pour que, exprimée en francs, la valeur des **importations** soit inférieure au niveau de référence (surtout la première année), cette évolution ne permet pas de compenser totalement la diminution de la valeur en francs des exportations. Tout en suivant le même profil, la **détérioration du solde extérieur** est plus importante qu'en cas de changes fixes. Le solde des échanges industriels est amputé de près de 5 milliards de francs 1987 la troisième année, où la détérioration est maximale. La tendance paraît ensuite s'inverser.

Effectué en changes variables, un allègement de l'impôt sur les sociétés reste durablement coûteux pour les **finances publiques**.

*Ex post*, le déficit n'est que faiblement réduit; puisqu'il atteint encore plus de 10 milliards de francs 1987 la cinquième année.

En effet, la mesure n'est compensée par aucune majoration de recettes, et ne l'est que faiblement par une diminution des dépenses de traitements et de prestations sociales.

\*  
\* \*

Au total, **par rapport** à la même mesure effectuée en **changes fixes**, l'allègement de l'impôt sur les bénéfices apparaît comme très légèrement **plus désinflationniste**, mais **moins favorable en termes de relance** (celle-ci intervenant **essentiellement** en faveur du **secteur abrité**) et particulièrement **coûteux** pour les **finances publiques**.

Tableau n° 6

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES  
EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES  
(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

EcartS induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,1	- 0,4	- 0,6
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,3
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	+ 0,3	+ 0,65	+ 0,65
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,5
- Importations en volume .....	- 0,0	+ 0,55	+ 0,55
- Importations en valeur .....	- 0,3	- 0,1	- 0,05
- Exportations en volume .....	- 0,05	- 0,1	- 0,05
- Exportations en valeur .....	- 0,3	- 0,65	- 0,6
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,05	+ 0,2	+ 0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,25	+ 1,3	+ 2,2
- Productivité dans l'industrie .....	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,7
<b>EMPLOI</b>			
<i>EcartS en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 4	+ 32	+ 50
- Nombre de chômeurs .....	- 2	- 28	- 37
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>EcartS en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	+ 0,1	- 4,9	- 4,3
- Solde des paiements courants .....	0	- 6,95	- 8,7
- Capacité de financement des administrations .....	- 14,9	- 12,8	- 10,5

#### IV. — INCIDENCE DE DIFFÉRENTS MODES D'ALLÈGEMENTS DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES MÉNAGES

(d'après le modèle trimestriel de l'O.F.C.E.)

##### A. — Allègement de la T.V.A.

###### 1. En changes fixes (cf. tableau n°-7, p. 104).

Un allègement de la T.V.A. est **immédiatement répercuté sur les prix**. Dès l'année où la mesure intervient, la hausse des **prix à la consommation** est réduite de 0,5 point. L'impact désinflationniste de la mesure se poursuit lentement les années suivantes : en cinq ans, le niveau des prix est minoré de près d'un point.

Le jeu des mécanismes d'**indexation des salaires** sur les prix a deux conséquences :

- il limite l'amélioration du pouvoir d'achat des revenus des ménages ;
- il minore l'évolution des coûts unitaires des entreprises (et des traitements versés par les administrations).

Malgré l'incidence de l'indexation des salaires sur les prix (en cinq ans, les salaires nominaux sont diminués de 0,6 % par rapport au niveau de référence), le **pouvoir d'achat** du revenu disponible des ménages enregistre une amélioration de plus d'un demi-point en cinq ans (un point pour le revenu des entrepreneurs individuels).

La première année, les **ménages** consacrent une partie de leur supplément de pouvoir d'achat à augmenter leur **épargne** (le taux d'épargne est majoré de 0,2 point par rapport au niveau de référence), ce qui limite l'effet sur la **consommation**, dont le niveau augmente de 0,2 %. Par la suite, le maintien d'une évolution favorable du pouvoir d'achat et l'amélioration de la situation de l'emploi se traduisent, la cinquième année, par un surcroît de consommation de 0,5 % par rapport au niveau de référence.

La diminution des salaires nominaux induite par le jeu des mécanismes d'indexation se traduit par une minoration des **coûts unitaires de production**, particulièrement favorable au secteur de l'**industrie** (— 0,8 % en cinq ans). Par ailleurs, la baisse du taux d'inflation permet un allègement considérable des **frais financiers** des entreprises (près de 1 % en cinq ans).

L'**allègement de la contrainte financière** — qui constitue un facteur essentiel de l'investissement dans le modèle — et la relance de la demande incitent les entreprises à augmenter leur **investissement** : assez limité la première année, (+ 0,15 % par rapport au niveau de référence), le supplément d'investissement réalisé en cinq ans atteint 1,7 %.

L'allègement des coûts de la production se répercute également sur les prix à l'exportation, qui, la cinquième année, sont réduits de 0,3 % par rapport à leur niveau de référence. Stimulées par les **gains de compétitivité** ainsi réalisés, les **exportations** françaises augmentent en volume de 0,6 % en cinq ans.

Le **supplément de demande** se partage entre la **production intérieure** et les **importations** de façon à peu près équitable. En effet, la diminution des prix de la production nationale rend les produits importés moins compétitifs (ceux-ci ne sont que très faiblement minorés par un léger comportement de réduction des marges de la part des importateurs).

Au total, la cinquième année, le niveau du P.I.B. est supérieur de 0,75 % à la situation de référence, tandis que celui des importations en volume est majoré de 0,8 %.

Cette relance est particulièrement favorable à la **production industrielle** qui, en cinq ans, se trouve majorée de 1,4 %. Plus des deux tiers des **emplois créés** (54 000 sur 80 000 en cinq ans) sont des emplois industriels.

La dégradation du **solde commercial**, liée à la hausse de la demande interne, est limitée par les gains de compétitivité. Elle est maximale la troisième année, où la détérioration du solde des échanges de biens industriels atteint 3,5 milliards de francs 1987. La tendance se renverse ensuite.

L'incidence de la relance et le jeu des mécanismes d'indexation sur les traitements des fonctionnaires et les prestations sociales minorent les dépenses des administrations de telle sorte que, en cinq ans, le coût pour les **finances publiques** d'un allègement de la T.V.A. de l'ordre de 15 milliards est presque entièrement annulé. (Le déficit *ex post* n'est plus que de 0,8 milliard de francs 1987 la cinquième année).

**Au total, un allègement de la T.V.A. apparaît comme une mesure très désinflationniste, susceptible de provoquer une relance importante et particulièrement favorable au secteur industriel. Il s'agit d'une mesure coûteuse sur le plan des échanges extérieurs, mais d'un coût nul à terme pour les finances publiques.**

\*  
\* \*

**Tableau n° 7**  
**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE LA T.V.A.**  
**EN SITUATION DE CHANGES FIXES**  
**(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

EcartS induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX , POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,5	- 0,8	- 1,0
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,55
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>EcartS en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,1	+ 0,45	+ 0,75
- Importations en volume .....	+ 0,15	+ 0,65	+ 0,8
- Importations en valeur .....	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,7
- Exportations en volume .....	+ 0,0	+ 0,35	+ 0,6
- Exportations en valeur .....	- 0,05	+ 0,05	+ 0,25
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,2	+ 0,35	+ 0,5
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,15	+ 1,05	+ 1,7
- Productivité dans l'industrie .....	+ 0,15	+ 0,6	± 0,9
<b>EMPLOI</b>			
<i>EcartS en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 9	+ 50	+ 80
- Nombre de chômeurs .....	- 5	- 33	- 57
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>EcartS en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 1,0	- 3,5	- 2,3
- Solde des paiements courants .....	- 1,3	- 5,95	- 6,8
- Capacité de financement des administrations .....	- 12,9	- 5,45	- 0,8

2. *En changes variables (cf. tableau n° 8, p. 106).*

Le ralentissement de l'inflation est beaucoup plus accentué que dans la variante précédente.

L'allègement de la T.V.A. est immédiatement répercuté sur les prix à la consommation.

Dans le cas de changes flexibles, cet effet désinflationniste est conforté par le freinage du prix des importations qu'entraîne la meilleure tenue du franc résultant des

mécanismes d'ajustements de parité. En cinq ans, la hausse des **prix des importations** est minorée de 0,7 point par rapport au niveau de référence.

Au total, le niveau des **prix à la consommation** est minoré de 0,5 point l'année où intervient la mesure, et de 1,15 point en cinq ans.

Ceci, compte tenu du jeu des **mécanismes d'indexation** sur les prix, induit une baisse en nominal des salaires, ainsi que des traitements de la fonction publique et des prestations sociales versées par l'Etat.

Le freinage des salaires conforte à moyen terme la baisse des coûts à la production, ce qui accentue le mouvement de redressement du franc, qui gagne 0,8 point en cinq ans.

En revanche, la **relance** de l'activité économique est beaucoup **plus limitée**.

En effet, la gestion des taux de change **annule tout effet de compétitivité par les prix**. Les tensions sur les capacités de production qu'introduit le surplus de demande en provenance des ménages pèsent sur le volume des **exportations**, minoré de 1 % par rapport au niveau de référence la troisième année.

Compte tenu de la diminution du prix des exportations (- 0,7 % en cinq ans) liée à l'allègement des coûts de production, la contre-valeur en francs des exportations se trouve amputée de 0,75 % en cinq ans.

Le freinage du prix des **importations** ne suffisant pas à compenser cette évolution (les importations en valeur baissent de 0,1 % sur la même période), la mesure s'avère coûteuse en termes de solde extérieur.

En cinq ans, le **solde des paiements courants** est amputé de 10 milliards de francs 1987 (dont 5,5 milliards pour le solde industriel).

En l'absence de reprise des exportations, la **relance** est de moindre ampleur que dans le cas où la mesure intervient en changes fixes.

Du fait de la désinflation, les **entreprises** bénéficient de l'allègement de leurs coûts unitaires de production et de leurs frais financiers, et sont incitées à investir davantage, mais l'effet est limité par l'absence de demande étrangère. Au total, le niveau de **l'investissement** est majoré de 1,4 % en cinq ans (contre 1,7 % dans un régime de changes fixes).

Dans la mesure où la relance porte essentiellement sur la **consommation des ménages**, elle favorise plutôt le **secteur abrité**. Le surcroît de production intérieure (+ 0,5 % en cinq ans) se traduit par un gain net de 57 000 **emplois**, dont 40 000 dans le secteur abrité.

Le coût de la mesure pour les **finances publiques** est à terme largement compensé par la diminution des dépenses que suscite la relance de l'activité et surtout la désinflation. Toutefois, il reste, en fin de période, égal à un tiers du déficit *ex ante*, alors qu'il s'annulait totalement dans le cas où la mesure intervenait en changes fixes.

\*  
\* \*

**Au total**, l'introduction d'une hypothèse de **gestion des parités accentue l'incidence désinflationniste** de la mesure, tout en **atténuant l'ampleur de l'effet de relance**, et se révèle alors **plus coûteuse**, à la fois en termes de solde extérieur et d'équilibre des **finances publiques**.

\*  
\* \*

Tableau n° 8

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE LA T.V.A.  
EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX , POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>	~		
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,5	- 0,9	- 1,15
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,3	+ 0,35	+ 0,5
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	+ 0,15	+ 0,65	+ 0,8
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,5
- Importations en volume .....	+ 0,15	+ 0,55	+ 0,6
- Importations en valeur .....	- 0,0	- 0,05	- 0,1
- Exportations en volume .....	- 0,05	- 0,1	- 0,05
- Exportations en valeur .....	- 0,15	- 0,65	- 0,75
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,2	+ 0,35	+ 0,45
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,15	+ 0,95	+ 1,45
- Productivité dans l'industrie .....	+ 0,1	+ 0,35	+ 0,5
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 8	+ 38	+ 57
- Nombre de chômeurs .....	- 5	- 26	+ 41
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 1,15	- 5,15	- 5,5
- Solde des paiements courants .....	- 1,4	- 7,5	- 9,9
- Capacité de financement des administrations .....	- 13,1	- 7,35	- 5,2

**B. — Allégement de l'impôt sur le revenu des ménages (cf. tableau n° 9, p. 108).**

L'allégement de l'impôt sur le revenu des ménages se traduit immédiatement par une amélioration de leur pouvoir d'achat, majoré de 0,5 point l'année où la mesure intervient.

Compte tenu du fait qu'on a supposé que l'allégement favorisait les revenus élevés, dont la propension à consommer est inférieure à la moyenne, le gain de pouvoir d'achat est réparti entre l'épargne (dont le taux est majoré de 0,3 point la première année) et la consommation (qui augmente de 0,15 point).

La **reprise de l'activité** ainsi induite permet une légère baisse des **coûts unitaires de production**.

Il en résulte que la mesure se traduit, à **court terme**, par une très légère incidence désinflationniste.

A **moyen terme**, en revanche, la reprise de l'activité se traduit par une amélioration de la situation de l'emploi, qui, compte tenu des mécanismes du modèle, provoque une hausse du **taux de croissance annuel du salaire**.

Celle-ci conforte l'évolution favorable du pouvoir d'achat des ménages, mais alourdit les coûts et donc les prix de production des entreprises.

Au total, en cinq ans, le **taux de hausse des prix à la consommation** se retrouve majoré de 0,05 point.

A **terme**, l'incidence d'un allègement de l'impôt sur le revenu des ménages se révèle donc **légèrement inflationniste**.

Par ailleurs, l'effet de **relance** reste assez limité.

En cinq ans, le **taux de croissance du P.I.B. marchand** n'est majoré que de 0,25 point. Comme le surcroît de demande provient essentiellement des ménages, la relance profite davantage au **secteur abrité** (dont la production est majorée de 0,35 % en cinq ans) qu'au secteur industriel (dont la production est majorée de 0,2 point sur la même période).

Au total, le **nombre d'emplois** s'améliore de 35 000 (dont 27 000 dans le secteur abrité).

L'évolution des **coûts unitaires de production** se répercute sur les prix à l'**exportation**, ce qui, dans la mesure où on se situe en régime de changes fixes, permet, à court terme, des **gains de compétitivité favorables aux exportations** : en volume, celles-ci se retrouvent très légèrement majorées les trois premières années.

Par la suite, les tensions sur les capacités de production induites par le supplément de demande intérieure (1) (la troisième année, les marges de capacité sont réduites de 0,25 %), amènent à réduire le surplus exportable. La cinquième année, le volume des exportations se retrouve en deçà de son niveau de référence.

Mais, compte tenu de l'évolution des prix à l'exportation, (qui suit celle des coûts de production : c'est-à-dire diminution à court terme, hausse à moyen terme), la contre-valeur en francs des exportations, légèrement minorée la première année, devient un peu supérieure à son niveau de référence en fin de cinquième année.

En revanche, les **importations**, dont le volume s'accroît avec la relance de la demande, sont favorisées, en outre, à moyen terme, par la légère perte de compétitivité des produits français par rapport aux produits importés.

Au total, en cinq ans, le **solde des paiements courants** est amputé de plus de 6 milliards de francs 1987 (dont 4,5 milliards pour le solde industriel).

La mesure reste coûteuse à terme pour les **finances publiques** puisque *ex-post* le déficit atteint encore 85 % du coût de la mesure initiale (soit 12,6 milliards de francs 1987).

En effet, la perte de recettes initiale se maintient tout au long de la période, et n'est que faiblement compensée par les **suppléments de recettes liés à la relance de l'activité**, tandis que les dépenses sont majorées de 8 milliards de francs 1987 (en raison notamment de l'influence négative du léger supplément d'inflation sur les traitements et les intérêts nets).

---

(1) D'autant que la mesure ne favorise pas particulièrement l'investissement, dont le niveau n'est majoré que de 0,4 % en cinq ans.

**Au total, l'allégement de l'impôt sur le revenu apparaît à terme comme une mesure faiblement expansive, et coûteuse en terme de solde extérieur et surtout pour les finances publiques.**

*N.B. - Réalisée en changes variables, la variante n'a pratiquement pas d'impact sur les prix à la production du secteur industriel. Elle n'a donc pas d'effet sur le taux de change, si celui-ci est géré selon une règle de maintien de la compétitivité. Les résultats sont identiques à ceux qui apparaissent en changes fixes.*

**Tableau n° 9**

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE L'IMPOT  
SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES  
EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle O.F.C.E. trimestriel)**

**Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.**

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,0	- 0,0	+ 0,05
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,6
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,25
- Importations en volume .....	+ 0,15	+ 0,3	+ 0,35
- Importations en valeur .....	+ 0,15	+ 0,3	+ 0,35
- Exportations en volume .....	+ 0,0	+ 0,0	- 0,0
- Exportations en valeur .....	- 0,0	+ 0,0	+ 0,05
- Consommation des ménages (volume) .....	+ 0,15	+ 0,25	+ 0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,4
- Productivité dans l'industrie .....	+ 0,1	+ 0,15	+ 0,15
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	+ 11	+ 27	+ 35
- Nombre de chômeurs .....	- 7	- 19	- 27
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 1,4	- 3,3	- 4,5
- Solde des paiements courants .....	- 1,6	- 4,1	- 6,05
- Capacité de financement des administrations .....	- 15,0	- 11,9	- 12,6

## V. — COMPARAISON DES RÉSULTATS DES VARIANTES ÉTABLIES A L'AIDE DU MODÈLE O.F.C.E. TRIMESTRIEL

### A. — En situation de changes fixes

(voir tableau n° 10, p. 112.)

#### 1. Allègement des charges des entreprises.

D'après le modèle, l'allègement de l'impôt sur les bénéficiaires et la réduction des cotisations sociales des entreprises ont à peu près le même effet sur la croissance, l'emploi et l'inflation.

Mais l'allègement de l'impôt sur les sociétés dégrade plus le solde extérieur que ne le fait l'allègement des cotisations sociales employeurs.

La différence est encore plus nette en ce qui concerne l'effet observé *ex post* sur le besoin de financement des administrations publiques : on voit clairement que la réduction des cotisations sociales est finalement beaucoup moins coûteuse pour les finances publiques que l'allègement de l'impôt sur les sociétés.

D'après le modèle, il est donc plus avantageux de réduire les cotisations sociales des entreprises (ce qui nécessiterait une prise en charge partielle par l'Etat du financement des prestations familiales) que l'impôt sur les sociétés.

#### 2. Allègement des impôts sur les ménages.

D'après le modèle, la baisse de la T.V.A. est à tous égards plus avantageuse que l'allègement de l'impôt sur le revenu : beaucoup moins coûteuse « *ex post* » pour les finances publiques, elle est plus expansionniste et plus favorable à l'emploi que la réduction de l'impôt sur le revenu, tout en déséquilibrant sensiblement moins le solde extérieur.

#### 3. Bilan comparé des quatre types de mesures du point de vue de l'emploi et du solde extérieur.

Si l'on admet que l'amélioration de l'emploi est le principal objectif de la politique économique et que l'équilibre extérieur en est la principale contrainte, on peut établir un classement des différentes mesures envisagées en partant de la question suivante : pour un milliard de francs de déficit extérieur, quelle est la mesure qui crée le plus d'emplois ?

Si l'on se réfère à la cinquième année de la projection, on observe que les gains d'emplois par milliard de francs 1987 de déficit extérieur sont les suivants :

— réduction des cotisations sociales des entreprises . . . . .	28 300 emplois
— allègement de l'impôt sur les sociétés . . . . .	12 970 emplois
— baisse de la T.V.A. . . . .	11 720 emplois
— allègement de l'impôt sur le revenu . . . . .	5 810 emplois

Si l'on accepte le critère proposé, le modèle O.F.C.E. trimestriel conduit à classer dans cet ordre d'intérêt les quatre mesures testées.

Les mesures sont d'autant plus favorables qu'elles améliorent la situation des entreprises, et donc la compétitivité, et qu'elles incitent les entreprises à utiliser plus largement le facteur travail, modérant ainsi le rythme de substitution du capital au travail.

**B. — En situation de changes variables.**

(Cf. tableau n° 11, p. 113.)

Dans l'hypothèse où l'on écarte la possibilité que la gestion du système monétaire européen permette à la France d'améliorer son niveau de compétitivité au moyen d'allègements fiscaux, les **différences** de résultats entre les diverses mesures étudiées sont **moins amples** que celles qui ont été mises en évidence au paragraphe précédent.

Ainsi en recourant, comme dans le cas précédent, au critère du **nombre d'emplois créés (ou sauvegardés) par milliard de francs 1987 de déficit extérieur**, le modèle permet d'établir un classement différent de celui qui a été présenté ci-dessus :

— réduction des cotisations sociales des entreprises . . . . .	7 070 emplois
— allègement de l'impôt sur le revenu . . . . .	5 810 emplois
— allègement de l'impôt sur les sociétés . . . . .	5 780 emplois
— baisse de la T.V.A. . . . .	5 600 emplois

A moyen terme (cinquième année), les mesures améliorant les profits des entreprises sont les plus bénéfiques. Mais si l'on faisait les mêmes comparaisons à plus court terme (un à trois ans) le résultat serait différent.

**C. — Le coût budgétaire *ex post*.**

On a vu, en examinant les différentes variantes, que, compte tenu de la relance de l'activité économique induite par les réductions d'impôt, l'augmentation du besoin de financement des administrations mesurée *ex post* était inférieure au coût de la réduction d'impôt évaluée *ex ante*.

Il est alors intéressant de classer les diverses variantes en fonction de leur « **coût budgétaire *ex post*** ». Pour ce faire, on peut calculer le **coût d'un emploi créé (ou sauvegardé) en termes de déficit public** au bout de cinq ans (en francs 1987).

*1. Dans l'hypothèse de changes fixes.*

	Coût par emploi
— réduction des cotisations sociales des entreprises . . . . .	9 000 F
— baisse de la T.V.A. . . . .	10 000 F
— allègement de l'impôt sur les sociétés . . . . .	85 000 F
— allègement de l'impôt sur le revenu . . . . .	360 000 F

2. Dans l'hypothèse de changes variables.

	Coût par emploi
- baisse de la T.V.A. ....	9 000 F
- réduction des cotisations sociales des entreprises ..	130 000 F
- allègement de l'impôt sur les sociétés .....	210 000 F
- allègement de l'impôt sur le revenu .....	360 000 F

La conclusion la plus marquante est que **l'allègement de l'impôt sur le revenu est la mesure la plus coûteuse** en termes de besoin de financement des administrations.

Tableau n° 10

**EFFETS COMPARES DE DIFFERENTS MODES D'ALLEGEMENT DES  
PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, EN CHANGES FIXES  
(15 milliards de francs 1987)**

**Ecart induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un  
compte de référence construit à législation constante  
(Ecart par rapport au niveau de référence)**

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>I - MESURES CONCERNANT LES ENTREPRISES</b>			
<b>ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,1	- 0,3	- 0,5
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,05	+ 0,4	+ 0,7
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 6	+ 46	+ 73
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	+ 0,15	- 4,95	- 5,6
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 14,6	- 10,4	- 6,2
<b>ALLEGEMENT DES COTISATIONS SOCIALES-EMPLOYEURS</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,1	- 0,4	- 0,65
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,05	+ 0,35	+ 0,7
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 6	+ 23	+ 70
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	0	- 2,6	- 2,5
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 11,2	- 5,5	- 0,6
<b>II - MESURES CONCERNANT LES MENAGES</b>			
<b>ALLEGEMENT DE LA T.V.A.</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,5	- 0,8	- 1,0
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,1	+ 0,45	+ 0,75
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 9	+ 50	+ 80
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	- 1,3	- 5,95	- 6,8
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 12,9	- 5,45	- 0,8
<b>ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,0	- 0,0	+ 0,05
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,25
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 11	+ 27	+ 35
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	- 1,6	- 4,1	- 6,05
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 15,0	- 11,9	- 12,6

Tableau n° 11

**EFFETS COMPARES DE DIFFERENTS MODES D'ALLEGEMENT DES  
PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, EN CHANGES VARIABLES  
(15 milliards de francs 1987)**

**Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un  
compte de référence construit à législation constante**

	Première année	Deuxième année	Troisième année
<b>I - MESURES CONCERNANT LES ENTREPRISES</b>			
<b>ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,1	- 0,4	- 0,6
- P.I.B. marchand (à volume en %) .....	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,5
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 4	+ 32	+ 50
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	0	- 6,95	- 8,7
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 14,9	- 12,8	- 10,5
<b>ALLEGEMENT DES COTISATIONS SOCIALES-EMPLOYEURS</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,1	- 0,5	- 0,85
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,0	+ 0,2	+ 0,4
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 5	+ 25	+ 44
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	+ 0,1	+ 4,5	- 6,15
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 11,4	- 7,7	- 5,55
<b>II - MESURES CONCERNANT LES MENAGES</b>			
<b>ALLEGEMENT DE LA T.V.A.</b>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,5	- 0,9	- 1,15
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,5
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 8	+ 38	+ 57
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	- 1,4	- 7,65	- 10,1
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 13,1	- 7,35	- 5,2
<b>ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU</b> <i>(Memes résultats qu'en changes fixes)</i>			
- Prix à la consommation (en %) .....	- 0,0	- 0,0	+ 0,05
- P.I.B. marchand en volume (en %) .....	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,25
- Nombre d'emplois (en milliers) .....	+ 11	+ 27	+ 35
- Solde des paiements courants (en milliards de francs 1987) .....	- 1,6	- 4,1	- 6,05
- Solde des administrations (en milliards de francs 1987) .....	- 15,0	- 11,9	- 12,6

ANNEXE N° 3  
VARIANTES FISCALES RÉALISÉES  
À L'AIDE DU MODÈLE MÉTRIC DE L'I.N.S.E.E.

*Le modèle MÉTRIC (modèle trimestriel de court terme) vient de faire l'objet d'une réestimation, étape préparatoire à son adaptation au nouveau système de comptabilité nationale base 1980.*

*Cette version 1987 du modèle a l'avantage d'intégrer dans sa période d'estimation les années les plus récentes.*

*A titre expérimental, le Service de la conjoncture de l'I.N.S.E.E. a accepté de prêter le concours de cette version transitoire de son modèle pour l'étude comparative des différents types d'allègements fiscaux entreprise par la cellule économique du Sénat. Cette contribution fait l'objet de la présente annexe.*

*De la sorte, les mesures étudiées dans l'annexe n° 2 à l'aide du modèle trimestriel de l'O.F.C.E. ont pu également être testées sur le modèle MÉTRIC 1987. Ce pluralisme d'expertises permettra tout à la fois de stimuler la réflexion et de nuancer les conclusions.*

## I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

### 1.1. Introduction.

On réalise cinq variantes (en changes fixes et flexibles) d'allègement de la fiscalité :

- allègement des taux de cotisations sociales employeurs ;
- allègement de l'impôt sur les sociétés ;
- allègement des impôts sur la production (type taxe professionnelle) ;
- allègement de l'impôt sur le revenu ;
- allègement de la T.V.A. (baisse du taux majoré).

Dans chaque variante, l'ampleur du choc *ex ante* est la même et correspond à 15 milliards de francs 1987.

Les deux variantes « allègement de l'impôt sur les sociétés » et « allègement des impôts sur la production » n'impliquent pratiquement aucun effet de bouclage et peuvent être considérées uniquement comme des variantes de transferts de revenu des administrations publiques vers les entreprises. Ce résultat est la conséquence du choix de modélisation retenu pour l'équation de taux d'accumulation : aucune variable de profit (en raison de leur non significativité économétrique) n'intervient dans la modélisation du taux d'accumulation. Seule l'évolution du coût relatif du facteur capital par rapport au facteur travail a une influence (d'ailleurs très faible) sur celles du capital et de l'emploi.

La variante « allègement de l'impôt sur le revenu » est une variante keynésienne pure qui fait jouer les mécanismes habituels multiplicateur-accelérateur du modèle.

Les variantes « allègement des taux de cotisations sociales employeurs » et « allègement de la T.V.A. » sont des variantes keynésiennes initialisées par des baisses de prix. Elles ont un effet sur la demande (consommation des ménages, exportations) par l'intermédiaire des baisses initiales de prix et mettent en œuvre par la suite les enchaînements dynamiques usuels.

### 1.2. Comparaison des variantes en changes fixes.

#### **Expansion.**

A court terme, (premier trimestre ou première année), la variante la plus expansionniste est la variante d'allègement d'impôt sur le revenu qui agit directement sur le revenu des ménages. Elle fait jouer immédiatement l'effet accélérateur et l'effet multiplicateur. La variante la moins expansionniste (premier trimestre ou première année) est la variante « allègement des cotisations sociales employeurs ». La baisse des prix qu'elle entraîne est encore assez faible la première année et a donc un effet faible sur les volumes. Enfin, la variante « allègement de la T.V.A. » se situe entre les deux variantes précédemment citées. Son effet sur la baisse du prix à la consommation est plus fort que la variante « allègement des cotisations sociales employeurs » et donc aussi sur la consommation des ménages.

A terme (cinq ans), la variante la plus expansionniste est la variante « allègement des cotisations sociales employeurs » et c'est elle qui permet le plus grand nombre de créations nettes d'emploi (se cumulent à la fois l'effet de la croissance et l'évolution favorable du coût relatif des facteurs). Les deux autres variantes « allègement de la

T.V.A. ) et « allègement de l'impôt sur le revenu » ont pratiquement le même effet de relance.

### **Inflation.**

Les deux variantes « allègement des cotisations sociales employeurs » et allègement de la T.V.A. » sont des variantes nettement désinflationnistes. Elles ont pratiquement le même effet à moyen terme sur le prix du P.I.B. marchand et sur le prix à la consommation des ménages. A court terme, la variante « allègement de la T.V.A. » est plus désinflationniste car elle agit directement sur le prix de la consommation des ménages, alors que la variante « allègement des cotisations sociales employeurs » se diffuse par l'intermédiaire des baisses de prix de production.

Enfin, la variante « allègement de l'impôt sur le revenu » fait légèrement baisser les prix à court terme malgré la pression de la demande (grâce aux gains de productivité) mais les augmente sensiblement à moyen terme en raison de l'élévation du pouvoir d'achat du taux de salaire par tête.

### *1.3. En changes variables.*

On suppose que le taux de change du franc par rapport aux différentes monnaies des partenaires s'ajuste de façon à annuler les gains de compétitivité sur les marchés extérieurs. Les prix étrangers exprimés en francs évoluent comme le prix de production des produits manufacturés.

## II - COMMENTAIRES DE CHAQUE VARIANTE EN CHANGES FIXES

### 2.1. Allègement du taux des cotisations sociales employeurs.

**L'effet *ex ante* de la mesure est de 15 milliards de francs en 1987.**

Cette variante, comme on l'a précédemment indiqué, est une variante keynésienne initialisée par des baisses de prix. La baisse du coût de production entraîne une baisse des prix de production qui se répercute dans l'ensemble des prix. Ainsi le prix du P.I.B. marchand diminue de 0,29 % la première année et de 0,45 % au bout de cinq ans. La baisse du prix de consommation est de 0,28 % la première année, de 0,82 % au bout de cinq ans.

#### **Impact sur le commerce extérieur.**

Les termes de l'échange industriel se dégradent : la baisse du prix d'exportation est plus forte que celle du prix d'importation.

L'effet favorable sur la compétitivité permet de gagner des parts de marchés : le volume des exportations augmente (+ 0,11 % pour l'industrie manufacturière la première année, + 0,30 % la cinquième année). Cet effet volume est cependant inférieur à l'effet prix : la valeur des exportations diminue.

L'augmentation de l'activité entraîne un accroissement des importations (+ 0,24 % pour l'industrie manufacturière la première année). Cet accroissement se ralentit au fur et à mesure que l'effet compétitivité joue. Ainsi, alors que le P.I.B. augmente régulièrement, la croissance du volume des importations se ralentit après la troisième année.

L'ensemble des effets volumes et prix conduit à une hausse de la valeur des importations les deux premières années. Elle diminue ensuite à partir de la troisième année.

#### **Impact sur les revenus et la consommation.**

Le taux de salaire suivant les prix à la consommation avec retard et la baisse du prix à la consommation allant en s'accroissant au cours des cinq années, le pouvoir d'achat augmente. Ainsi, le pouvoir d'achat du revenu des ménages augmente de 0,15 % la première année. Cette augmentation croît jusqu'à la cinquième année (+ 0,22 %). La consommation des ménages suit cette évolution. Elle augmente plus que le pouvoir d'achat du revenu des ménages (à partir de la deuxième année) du fait de la baisse des prix. Au bout de cinq ans, la consommation des ménages a augmenté de 0,25 %.

#### **Impact sur l'investissement**

Trois effets jouent :

- La baisse du taux des cotisations sociales réduit le coût salarial et augmente, de ce fait même, le coût relatif du capital.

- Le ralentissement de l'inflation réduit les anticipations inflationnistes et augmente le coût d'usage du capital.

- L'augmentation de la croissance entraîne une hausse de l'investissement (effet accélérateur).

Les deux premiers effets, renchérissant le coût relatif du capital, réduisent l'investissement. Leur impact est cependant largement inférieur à l'effet accélérateur : l'investissement des entreprises est accru de 0,24 % la première année, de 0,67 % la

quatrième. L'impact positif diminue la cinquième année (l'investissement n'est que de 0,64 % supérieur à sa valeur dans la situation de référence) : l'effet négatif du coût relatif commence alors à jouer.

### **La croissance, l'emploi, le chômage**

Les gains de compétitivité, la croissance du pouvoir d'achat, l'effet accélérateur permettent une relance de l'activité. Le P.I.B. marchand est majoré de 0,09 % la première année, de 0,28 % la cinquième.

L'emploi croît : + 3 000 emplois la première année, + 45 000 la cinquième. Le chômage diminue, dans une proportion inférieure à l'accroissement de l'emploi (— 20 000 chômeurs la cinquième année).

### **Les capacités de financement.**

*Ex post*, cette mesure diminue de 17,3 milliards de francs 1987, la capacité de financement des administrations la première année et de 9,3 milliards de francs 1987 la cinquième année.

#### *2.1 Allègement de la T.V.A. (taux majoré).*

On réalise, en 1987, un allègement de 15 milliards de francs grâce à une baisse du taux majoré. Comme ce taux majoré touche principalement les produits automobiles et électroniques grand public, cet allègement implique une diminution du taux de T.V.A. portant sur la consommation finale en produits manufacturés (— 1,3 point) mais aussi, dans une moindre mesure, une diminution du taux de T.V.A. portant sur la F.B.C.F. des entreprises en produits manufacturés (— 0,5 point) (1).

Comme on l'a précédemment indiqué, la variante « baisse de la T.V.A. » est une variante keynésienne initialisée par une baisse de prix.

La baisse du taux majoré de T.V.A. entraîne automatiquement une diminution de 1,5 % du prix de la consommation des ménages en produits manufacturés ainsi qu'une diminution de 0,56 % du prix de la F.B.C.F. en produits manufacturés des entreprises. La diminution du prix de la consommation des ménages en produits manufacturés entraîne automatiquement une diminution du prix de l'ensemble de la consommation de 0,5 %.

A court terme, le taux de salaire par tête s'ajustant avec un certain délai, la baisse du prix à la consommation entraîne un gain de pouvoir d'achat pour les ménages. Ils augmentent leur consommation (+ 0,17 % la première année) grâce à ce gain de pouvoir d'achat mais aussi en raison de l'effet de reconstitution d'encaisses réelles. Ce supplément de demande entraîne un supplément de production. A moyen terme, les tensions sur le marché du travail induisent des gains de pouvoir d'achat du taux de salaire. Joint à la croissance des effectifs, ils permettent une augmentation du revenu disponible brut en pouvoir d'achat (+ 0,26 % la cinquième année).

Parallèlement, la diminution des coûts salariaux unitaires permet une diminution des prix de la production (pour l'industrie manufacturière : — 0,12 % la première année ; — 0,39 % la cinquième année) et ainsi des gains de compétitivité sur les marchés extérieurs qui entraînent une augmentation des exportations. Ce supplément de demande induit alors un supplément de production.

La capacité de financement des administrations ne se dégrade *ex post* que de 11 milliards de francs en 1987 (et de 6 milliards de francs 1987 la cinquième année) en raison principalement de l'indexation des prestations sociales sur les prix.

La capacité de financement de la nation diminue de 3,6 milliards de francs 1987 la première année (et 2,4 milliards de francs de 1987 la cinquième année) en raison d'une dégradation du taux de couverture en volume et de pertes de termes de l'échange.

---

(1) La T.V.A. sur les voitures de tourisme n'est pas déductible.

### 2.3. Allègement de l'impôt sur le revenu.

On réalise, à partir de 1987, un allègement de 15 milliards de francs de l'impôt sur le revenu. On opère ainsi *ex ante* un transfert de revenu des administrations vers les ménages. Cette variante, comme on l'a précédemment indiqué, est une variante keynésienne pure et met en œuvre les enchaînements habituels.

L'allègement d'impôt sur le revenu entraîne automatiquement un accroissement du revenu des ménages. Ceux-ci augmentent alors leur demande de consommation (+ 0,25 % la première année, + 0,47 % la cinquième année). Cet accroissement de demande implique un accroissement de la production et donc de l'emploi et donc de la demande (effet multiplicateur).

Parallèlement, l'augmentation de la production stimule l'investissement des entreprises (effet accélérateur) (+ 0,40 % la première année, + 0,49 % la cinquième année).

A court terme, cet allègement de fiscalité entraîne une légère baisse des prix, les gains de productivité compensant l'effet de la pression de la demande. A moyen terme, les tensions sur le marché du travail permettent des gains de pouvoir d'achat du taux de salaire et donc induisent un processus d'inflation par les coûts (+ 0,05 % pour le prix à la consommation la cinquième année) et donc de très légères pertes de compétitivité.

La capacité de financement des administrations se dégrade *ex post* d'une valeur inférieure (13,1 milliards de francs la première année, 8,5 milliards de francs la cinquième année) à l'allègement d'impôt réalisé *ex ante*. En effet, grâce au supplément de croissance, les administrations bénéficient de suppléments de recettes (impôts, cotisations sociales).

Finalement, la capacité de financement de la Nation se dégrade de 6,1 milliards de francs 1987 la première année (6,5 milliards de francs la cinquième année), en raison d'une dégradation du taux de couverture en volume et de légères pertes de termes de l'échange.

### 2.4 Allègement de l'impôt sur les sociétés.

Les choix de modélisation retenus dans M.E.T.R.I.C. font que cette mesure a très peu d'effet.

La baisse de l'impôt sur les sociétés accroît l'épargne et la capacité de financement des sociétés. Cette amélioration de la situation des entreprises entraîne une légère diminution des intérêts versés par les entreprises. Corrélativement, les intérêts reçus par les ménages diminuent. Leur revenu diminue donc, ce qui a un impact très légèrement négatif sur la croissance.

Tableau A - 1

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DES COTISATIONS SOCIALES DES  
EMPLOYEURS EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle METRIC-1987)**

**Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence  
construit à législation constante.**

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,25	- 0,65	- 0,75
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,15	0,2	0,2
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	0,1	0,25	0,3
- Importations en volume .....	0,2	0,3	0,25
- Importations en valeur .....	0,1	0	- 0,1
- Exportations en volume .....	0,1	0,2	0,25
- Exportations en valeur .....	- 0,2	- 0,3	- 0,35
- Consommation des ménages (volume) .....	0,1	0,25	0,25
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,25	0,65	0,65
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	3	28	45
- Nombre de chômeurs .....	- 1	- 13	- 20
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 2,0	- 1,1	- 0,5
- Solde des paiements courants .....	- 2,8	- 2,9	- 3,0
- Capacité de financement des administrations .....		- 11	- 9

Tableau A - 2

**RESULTATS D'UNE BAISSSE DE LA T.V.A.  
SUR LES PRODUITS INDUSTRIELS  
EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle METRIC-1987)**

**Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence  
construit à législation constante.**

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,5	- 0,75	- 0,8
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,3	0,25	0,25
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	0,1	0,2	0,2
- Importations en volume .....	0,5	0,45	0,4
- Importations en valeur .....	0,45	0,2	0,15
- Exportations en volume .....	0,05	0,15	0,15
- Exportations en valeur .....	- 0,05	- 0,1	- 0,15
- Consommation des ménages (volume) .....	0,15	0,3	0,3
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,3	0,45	0,4
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	4	26	33
- Nombre de chômeurs .....	- 2	- 11	- 14
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 4,4	- 2,8	- 2,6
- Solde des paiements courants .....	- 3,6	- 2,3	- 2,4
- Capacité de financement des administrations .....	- 10,7	- 7,3	- 5,9

Tableau A - 3

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU  
EN SITUATION DE CHANGES FIXES  
(Modèle METRIC-1987)**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,05	0	0,05
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,5	0,5	0,5
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	0	0
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	0,15	0,2	0,2
- Importations en volume .....	0,6	0,45	0,5
- Exportations en volume .....	0	0	- 0,05
- Consommation des ménages (volume) .....	0,25	0,4	0,45
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,4	0,45	0,45
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	6	25	32
- Nombre de chômeurs .....	- 3	- 11	- 13
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 5,0	- 3,7	- 4,4
- Solde des paiements courants .....	- 6,3	- 5,4	- 6,5
- Capacité de financement des administrations .....	- 13,1	- 9,6	- 8,5

Tableau B - 1

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DES COTISATIONS SOCIALES  
DES EMPLOYEURS EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES  
(Modèle METRIC-1987)**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence  
construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX , POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,3	- 0,9	- 1,3
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,15	0,2	0,25
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0,6	1,3	1,7
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	0,05	0,15	0,2
- Importations en volume .....	0,2	0,45	0,5
- Importations en valeur .....	- 0,3	- 0,7	- 1,05
- Exportations en volume .....	0	0	0
- Exportations en valeur .....	- 0,5	- 1,15	- 1,55
- Consommation des ménages (volume) .....	0,1	0,3	0,35
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,15	0,45	0,45
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	2	19	32
- Nombre de chômeurs .....	- 1	- 8	- 14
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des paiements courants .....	- 1,9	- 5,1	- 6,3
- Capacité de financement des administrations .....		- 11,6	- 9,6

**Tableau B - 2**  
**RESULTATS D'UNE BAISSÉ DE LA T.V.A.**  
**SUR LES PRODUITS INDUSTRIELS**  
**EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES**  
**(Modèle METRIC-1987)**

**Écarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante.**

	<b>Première année</b>	<b>Troisième année</b>	<b>Cinquième année</b>
<b>PRIX , POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Écarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,5	- 0,85	- 1,05
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,3	0,3	0,3
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0,15	0,6	0,8
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Écarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.I.B. marchand (volume) .....	0,1	0,15	0,15
- Importations en volume .....	0,5	0,45	0,45
- Importations en valeur .....	0,6	0,55	0,55
- Exportations en volume .....	0	0,05	0,05
- Exportations en valeur .....	- 0,1	- 0,5	- 0,7
- Consommation des ménages (volume) .....	0,15	0,35	0,35
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,3	0,35	0,35
<b>EMPLOI</b>			
<i>Écarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	4	22	27
- Nombre de chômeurs .....	- 2	- 9	- 10
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Écarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 5,0	- 3,6	- 4,4
- Solde des paiements courants .....	- 3,2	- 3,2	- 4,0
- Capacité de financement des administrations .....	- 10,6	- 7,4	- 6,5

Tableau B - 3

**RESULTATS D'UN ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU  
EN SITUATION DE CHANGES VARIABLES  
(Modèle METRIC-1987)**

Ecarts induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence  
construit à législation constante.

	Première année	Troisième année	Cinquième année
<b>PRIX, POUVOIR D'ACHAT, TAUX DE CHANGE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- Prix de la consommation .....	- 0,05	0	+ 0,1
- Pouvoir d'achat du revenu des ménages .....	0,45	0,5	0,55
- Cours du franc par rapport aux monnaies partenaires	0	- 0,1	- 0,25
<b>ACTIVITE ECONOMIQUE</b>			
<i>Ecarts en pourcentage sur les niveaux de :</i>			
- P.i.B. marchand (volume) .....	0,15	0,2	0,25
- Importations en volume .....	0,6	0,5	0,5
- Exportations en volume .....	0	0	0
- Consommation des ménages (volume) .....	0,25	0,4	0,45
- Investissements des entreprises (volume) .....	0,4	0,5	0,5
<b>EMPLOI</b>			
<i>Ecarts en milliers sur les niveaux de :</i>			
- Nombre d'emplois dans l'économie .....	6	25	34
- Nombre de chômeurs .....	- 3	- 11	- 14
<b>SOLDES FINANCIERS</b>			
<i>Ecarts en milliards de francs 1987 sur les niveaux de :</i>			
- Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés .....	- 5	- 3,6	- 4
- Solde des paiements courants .....	- 6,3	- 5,5	- 6,2
- Capacité de financement des administrations .....	- 13,1	- 9,6	- 8,4